



"เพื่อนบ้าน"

พลวัตเชิงอำนาจ ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จิตติภัทร พูนขำ
หัวหน้าโครงการวิจัย

ม.ล.พิชิตพันธ์ บริพัตร
ชเนนทร์รา ณ กลาง
กัญญ์ ศิริประภาศิริ
หฤษฏ์ อินทะนุก

ทุนสนับสนุนงานวิจัย ประเภททุนวิจัยทั่วไป
ประจำปีงบประมาณ 2557
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

“เพื่อนบ้าน” : พลวัตเชิงอำนาจ ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จิตติภัทร พูนขำ
พินิตพันธุ์ บริพัตร
ชนินทร์ธีรา ณ ถลาง
ภิญญ์ ศิรประภาศิริ
หฤษฎ์ อินทะกนก

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

“เพื่อนบ้าน” : พลวัตเชิงอำนาจ ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.-- ปทุมธานี : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

378 หน้า.

1. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. I. จิตติภัทร พูนขำ. II. ชื่อเรื่อง.

327

ISBN 978-974-466-966-7

สงวนลิขสิทธิ์

พิมพ์ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560

จำนวนพิมพ์ 200 เล่ม

จัดพิมพ์โดย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศูนย์รังสิต)
99 ม.18 ต.คลองหนึ่ง อ.คลองหลวง จ.ปทุมธานี 12121
โทร. 0-2564-4440-59
<http://www.polsci.tu.ac.th>

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
254 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทร. 0-2218-3549-50
<http://www.cuprint.chula.ac.th>

สารบัญ

	หน้า
บทนำ ผศ.จิตติภัทร พูนขำ	v
กรณีศึกษา 1: มหาอำนาจกับสถาปัตยกรรมทางความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก: ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี และกรณีศึกษาทะเลจีนใต้ ผศ.จิตติภัทร พูนขำ	1
กรณีศึกษา 2: ความสัมพันธ์ ไทย-เมียนมา (1997-2006): พินิจความสัมพันธ์ปัญหาชายแดนและการเมืองภายใน ผศ.ดร.ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร	119
กรณีศึกษา 3: กรณีความขัดแย้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศมาเลเซีย ผศ.ดร.ชนินท์ทิวรา ณ ถลาง	185
กรณีศึกษา 4: กรณีความขัดแย้งในกลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งส่งผลกระทบต่อ ความสัมพันธ์ไทย-ลาว ดร.ทฤษฎี อินทะกนก	245
กรณีศึกษา 5: กรณีความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจในกัมพูชา และความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา อ.ภิญญ์ ศิริประภาศิริ	295



บทนำ

“เพื่อนบ้าน”:

พลวัตเชิงอำนาจ ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จิตติภัทร พูนขำ¹

“เพื่อนบ้าน” ใน IR

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (IR) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านมักจะเป็นเรื่องยากใจเสมอ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่ง นั่นคือ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์หรือความใกล้ชิดทางกายภาพ ซึ่งการที่เพื่อนบ้านนั้นมีตำแหน่งแห่งที่ของรัฐที่ติดต่อกันทางด้านดินแดนระหว่างกันโน้มนำให้รัฐเพื่อนบ้านมีการติดต่อสัมพันธ์กันมากกว่าประเทศที่อยู่ห่างไกลกันในเชิงเปรียบเทียบ และมีผลประโยชน์หลักที่อาจจะสอดประสานกันอย่างลงตัวหรือกระทบกระทั่งกันจนอาจส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยหรือบูรณภาพเหนือดินแดนก็เป็นได้ กล่าวคือ ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ย่อมมีแนวโน้มความสัมพันธ์ที่เข้มข้น (intense) ที่อาจจะเป็นไปได้ในรูปแบบเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้ ด้วยสถานะความเป็นเพื่อนบ้าน การกระทบกระทั่งซึ่งกันและกันย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้แม้ว่าจะไม่ใช่สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ตาม

งานศึกษาวิจัยเชิงปริมาณชิ้นสำคัญใน IR อย่างเช่น John Vasquez (1993, 2009) เสนอว่าประเทศที่มีพรมแดนติดกันทางบกนั้นมักจะมีกรณีข้อพิพาทหรือความขัดแย้งระหว่างกันอย่างรุนแรง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่สงครามระหว่างประเทศ มากกว่าสันติภาพ โดยความขัดแย้งทางด้านดินแดนนั้นเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญมากที่สุดของสงครามสมัยใหม่ เมื่อเทียบกับความขัดแย้งทางทะเล² โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีพรมแดนด้านดินแดนประชิดหรือติดกับหลายประเทศมักมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาข้อพิพาทหรือความขัดแย้งระหว่างประเทศกับเพื่อนบ้านได้มากกว่าประเทศที่มีพรมแดน

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และหัวหน้าโครงการวิจัย “ความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจในประเทศเพื่อนบ้าน: นัยยะที่มีต่อประเทศไทย” (ทุนสนับสนุนการวิจัยจากกองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ภายใต้ “ทุนวิจัยทั่วไป” ประจำปีงบประมาณ 2557 ตามสัญญาเลขที่ ทบ 2/1/2557)

² John Vasquez, *The War Puzzle* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993); John Vasquez, *The War Puzzle Revisited* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009). กรณีความขัดแย้งทางทะเล โปรดดู M. Taylor Fravel, *Strong Border. Secure Nation: Cooperation and Order in China’s Territorial Disputes* (Princeton: Princeton University Press, 2008), Chapter 6; Steve Chan, *China’s Troubled Waters: Maritime Disputes in Theoretical Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016) เป็นต้น

ติดกันเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น เยอรมนี (โดยเฉพาะในช่วงหลังการรวมรัฐในปี ค.ศ. 1871 จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2) หรือจีน เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่มีสิ่งที่ John Mearsheimer นักวิชาการ IR แนวสภาพจริงนิยมเชิงรุก (offensive realism) เรียกว่า “อำนาจหยุดยั้งแห่งห้วงน้ำ” (the stopping power of water)³ เช่น มหาสมุทรหรือช่องแคบ กั้นขวางระหว่างรัฐอยู่ มักจะมีแนวโน้มที่จะมีความขัดแย้งทางด้านดินแดน ที่นำไปสู่การใช้กำลังความรุนแรง น้อยกว่าประเทศที่อยู่บนภาคพื้นทวีปที่มีเพื่อนบ้านประชิดพรมแดน จำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาหรือสหราชอาณาจักร เป็นต้น

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศร่วมสมัย ความขัดแย้งระหว่างประเทศทางดินแดน ได้แก่ กรณีคู่ความสัมพันธ์ (dyads) ที่มีความขัดแย้งกัน เช่น กรณีอิสราเอล-ปาเลสไตน์ กรณีไครเมียระหว่าง รัสเซีย-ยูเครน กรณี Nagorno-Karabakh ระหว่างอาเซอร์ไบจานกับอาร์เมเนีย กรณีสหรัฐฯ-เม็กซิโก กรณีอินเดีย-ปากีสถาน เป็นต้น ส่วนความขัดแย้งระหว่างประเทศทางทะเล ได้แก่ กรณีทะเลจีนใต้ กรณีทะเลจีนตะวันออก เป็นต้น

การศึกษาวิจัย IR กระแสหลักว่าด้วยเรื่องความมั่นคงระหว่างประเทศโดยทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างรัฐเพื่อนบ้าน ก็เป็นโจทย์การศึกษาวิจัยที่ได้รับความนิยมมาอย่างต่อเนื่อง และยาวนาน โดยอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดสำคัญต่างๆ เช่น แนวคิดเรื่อง “ผลประโยชน์แห่งชาติ” “ดุลแห่งอำนาจ” “ทางแพร่งทางความมั่นคง” “ระบบพันธมิตร” เป็นต้น นอกจากการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งนำเสนอสหสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ แบบแผนเชิงประจักษ์และแนวโน้มของความสัมพันธ์ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพใน IR ยังได้ตั้งคำถามวิจัยหลักได้แก่ อะไรคือสาเหตุ ปัจจัยของความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งปัจจัยที่ส่งเสริมและขัดขวางการเกิดขึ้นของสงคราม (เช่น ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางด้านผลประโยชน์แห่งชาติ ปัจจัยทางด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ปัจจัยชาตินิยม ปัจจัยความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ ปัจจัยทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง ปัจจัยการแสวงหาพันธมิตร ปัจจัยการเปลี่ยนผ่านอำนาจระดับโลก เป็นต้น) ทำไมสงครามจึงเกิดขึ้น และขยายตัว? ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นไปได้หรือไม่ และเพราะเหตุใด? กลไกในการจำกัด หรือจัดการความขัดแย้งระหว่างประเทศเป็นอย่างไร? เป็นต้น⁴

³ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001).

⁴ โปรตดู Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); Stephen Van Evera, *The Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Dale C. Copeland, *The Origins of Major War* (Ithaca: Cornell University Press, 2000).

งานคลาสสิกใน IR อย่างเช่น งานของ Kenneth Waltz ก็ศึกษาสาเหตุของสงคราม โดยอาศัย ตัวแบบภาพสามแบบ (Three Images) ซึ่งประกอบด้วยภาพแบบที่ 1 หรือ First Image ซึ่งอธิบายจากระดับปัจเจก โดยพิจารณาคุณลักษณะของธรรมชาติมนุษย์ (human nature) ซึ่งแสวงหา ความอยู่รอดและอำนาจ ภาพแบบที่สอง หรือ Second Image ซึ่งอธิบายจากระดับระบบการเมืองภายในรัฐ และภาพแบบที่ 3 หรือ Third Image ซึ่งอธิบายจากระดับของโครงสร้างระบบระหว่างประเทศ ซึ่งคือ ระบบอนาธิปไตย (anarchy) ซึ่งไม่มีอำนาจศูนย์กลาง และมีการจัดความสัมพันธ์ของขีดความสามารถ ของรัฐต่างๆ Waltz จึงเสนอให้พิจารณาระบบขั้วอำนาจ (polarity)⁵ โดยในภาพรวม Waltz ให้ความสำคัญ กับขีดความสามารถของรัฐ (capabilities) (เช่น อำนาจทางการทหาร เศรษฐกิจ ประชากร เป็นต้น) ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการนิยามอำนาจของรัฐชาติ ซึ่งมีผลต่อแนวโน้มของความขัดแย้งและสงคราม ระหว่างรัฐ⁶ ในขณะที่นักทฤษฎี IR ในเวลาต่อมา เช่น Stephen Walt กลับไม่เห็นด้วยและเสนอว่า การที่รัฐที่มีความขัดแย้งกันนั้นจะเข้าสู่สงคราม ก็ต่อเมื่อพิจารณาเจตนา (intention) ของรัฐ ว่ามีลักษณะ ที่เป็นภัยคุกคามหรือเป็นมิตรต่อรัฐอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเพื่อนบ้าน ถ้าหากว่ารัฐหนึ่งพิจารณาเจตนา อีกรัฐหนึ่งว่ามีลักษณะเป็นภัยคุกคาม แนวโน้มในการเข้าสู่สงครามระหว่างกันก็จะมีสูง⁷ อย่างไรก็ตาม การคาดคะเนเจตนาของรัฐนั้นไม่ใช่สิ่งที่ง่ายตาย เมื่อเทียบกับการประเมินขีดความสามารถของรัฐหนึ่งๆ เช่น กำลังทางการทหารหรืออำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นต้น⁸ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อถกเถียงสำคัญในการศึกษา ประเด็นความมั่นคง คือ การถกเถียงระหว่าง “สิ่งที่รัฐมี” (หรือขีดความสามารถ) vs. “สิ่งที่รัฐเป็น” (หรือเจตนาหรือเหตุแรงจูงใจ) เพื่ออธิบาย “สิ่งที่รัฐ (จะ) ทำ” (เช่น ความร่วมมือหรือสงคราม)

งานวิชาการ IR ต่อมา ได้แก่ สรรสร้างนิยม (Constructivism) หรือสภาพจริงนิยมดั้งเดิม (Classical Realism) เช่น งานของ Richard Ned Lebow กลับเสนอให้พิจารณาถึงปัจจัยเชิงคุณค่า ที่ไม่ใช่วัตถุ ได้แก่ อัตลักษณ์แห่งชาติ (national identity) โดยเสนอว่า จากการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณแล้ว รัฐส่วนใหญ่เข้าสู่สงครามเพื่อที่จะแสวงหาสถานะและการยอมรับระหว่างประเทศ (international status) ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือความมั่นคง⁹

⁵ Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959).

⁶ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Massachusetts: Addison-Wesley, 1979).

⁷ Stephen Walt เรียกว่าการถ่วงดุลภัยคุกคาม (balance of threat) โปรดดู *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).

⁸ James D. Fearson, 'Rationalist Explanations for War', *Journal of Conflict Organization*, Vol. 49: No. 3 (1995), pp. 236-269.

⁹ Richard Ned Lebow, *Why Nations Fight: Past and Future Motives for War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010). โปรดดู Hidemi Suganami, *On the Causes of War* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

Colaresi, Rasler และ Thompson¹⁰ เสนอให้เราแยกแยะความขัดแย้งระหว่างประเทศออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ ใน IR นั่นคือ หนึ่ง ความขัดแย้งเชิงพื้นที่ (spatial rivalries) กับ สอง ความขัดแย้งเชิงยุทธศาสตร์ (strategic rivalries) โดยความขัดแย้งเชิงพื้นที่คือความขัดแย้งระหว่างรัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งแข่งขันกันและกันในเรื่องการยึดครองดินแดนหรือการสร้างความปลอดภัยให้แก่ระบอบทางการเมืองของตน ในขณะที่ความขัดแย้งเชิงยุทธศาสตร์เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐต่างๆ ที่ต้องการแสวงหาอิทธิพลและสถานะระหว่างประเทศ บ่อยครั้ง ความขัดแย้งเชิงพื้นที่ที่มาจากความขัดแย้งเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างรัฐมหาอำนาจ ซึ่งแข่งขันกันเพื่อแสวงหาพันธมิตร และสนับสนุนพันธมิตรของตนเอง ในความขัดแย้งเชิงพื้นที่ในแต่ละภูมิภาคหรืออาณาบริเวณต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น ในระดับหนึ่ง ความขัดแย้งเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่นในเอเชีย-แปซิฟิกหลายกรณีก็เกิดขึ้นหรือเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตในช่วงสงครามเย็น หรือความขัดแย้งเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในช่วงปัจจุบัน¹¹ กล่าวคือ ในหลายครั้งหลายครา ความขัดแย้งระหว่างรัฐเพื่อนบ้านก็ยิ่งทวีความสลับซับซ้อน วุ่นวายโกลาหลหรือแม้กระทั่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เนื่องมาจากปัจจัยระหว่างประเทศ เช่น การเปลี่ยนผ่านอำนาจโลก¹² หรือการแสวงหาพันธมิตรในระบบขั้วอำนาจ¹³

นอกจากนั้น นักวิชาการ IR ยังคงถกเถียงกันในเรื่องสาเหตุปัจจัยที่ช่วยยับยั้งหรือขัดขวางความขัดแย้งหรือสงครามระหว่างประเทศ โดยนำเสนอปัจจัยต่างๆ เช่น ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย (ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีของแนวคิด “รัฐประชาธิปไตยไม่ทำสงครามระหว่างกัน” หรือ “Democratic Peace Theory”)¹⁴ หรือการพึ่งพาซึ่งกันและกันและความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ (economic interdependence/interconnection)¹⁵ หรือความเป็นประชาคมทางด้านความมั่นคง (security community)¹⁶ หรือการสร้างควมไว้วางใจระหว่างประเทศ (trust)¹⁷ เป็นต้น

¹⁰ Michael P. Colaresi, Karen Rasler, and William R. Thompson, **Strategic Rivalries in World Politics: Position, Space, and Conflict Escalation** (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

¹¹ โปรดดู Steve Chan, **Enduring Rivalries in the Asia-Pacific** (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

¹² A. F.K. Organski, and Jacek Kugler, **The War Ledger** (Chicago: University of Chicago Press, 1980).

¹³ ประเด็นเรื่องการติดกั๊วระดับของระบบพันธมิตร โปรดดู Glenn H. Snyder, **Alliance Politics** (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

¹⁴ Bruce M. Russett, **Grasping the Democratic Peace** (Princeton: Princeton University Press, 1993); John M. Owen, **Liberal Peace Liberal War: American Politics and International Security** (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

¹⁵ Richard Rosecrance, **The Rise of Trading State** (New York: Basic Books, 1986); Steve Chan, **Enduring Rivalries in the Asia-Pacific** (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

¹⁶ Karl Deutsch, et al., **Political Community and the North Atlantic Area** (New York: Greenwood, 1957); Emanuel Adler, and Michael N. Barnett, eds., **Security Communities** (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

¹⁷ Ken Booth, and Nicholas Wheeler, **The Security Dilemma** (New York: Palgrave, 2007).

อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาเรื่อง “เพื่อนบ้าน” ใน IR นั้นมาพร้อมๆ กับการศึกษาเรื่องความร่วมมือ และความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาที่มาของสงครามและสันติภาพ

ในช่วงปลายสงครามเย็นเป็นต้นมา การศึกษาวิจัยใน IR ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการศึกษาวิจัยทางด้านสันติภาพและทฤษฎีทางสังคม เริ่มหันมาศึกษาความมั่นคงระหว่างประเทศ/ข้ามชาติ/โลกที่ก้าวข้ามรัฐชาติไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์มากยิ่งขึ้นทั้งในเชิงทฤษฎี ในเชิงวิวิธวิทยา และในเชิงประจักษ์ หรือการอธิบายปรากฏการณ์ของรัฐ สงครามและสันติภาพจากมุมมองหรือทฤษฎีใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีวิพากษ์ ซึ่งเปิดพื้นที่การศึกษาใหม่ของความมั่นคงระหว่างประเทศออกไปทั้งในเชิงกว้างและในเชิงลึกมากขึ้น (ดังเช่นที่ปรากฏในงานของสำนัก Copenhagen School และสำนัก Aberystwyth School เป็นต้น ซึ่งอาจจะเรียกรวมๆ ว่าเป็น Critical Security Studies)¹⁸

นอกจากนั้น การสิ้นสุดของสงครามเย็นยังเป็นหมุดหมายสำคัญที่เผยให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนของประเด็นปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งมีคุณลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในเชิงคุณภาพและในเชิงปริมาณ กล่าวคือ ประการแรก โลกาภิวัตน์ทุนนิยมเสรีนิยมใหม่ ทำให้ประเด็นปัญหาเหล่านี้มีลักษณะ “ข้ามชาติ” (transnational) มากยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งตัดข้ามพรมแดนของรัฐชาติ และลดเร้นการบริหารจัดการของรัฐชาติ

ประการที่สอง ประเด็นความมั่นคงระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ได้ก่อตัวขึ้นควบคู่ไปกับความมั่นคงรูปแบบเก่าหรือดั้งเดิมที่ผูกโยงอยู่กับรัฐชาติ ซึ่งหลายครั้งอาจจะซ้อนทับ กดทับ ทำหายหรือยิ่งทับซ้อนประเด็นปัญหาดั้งเดิมอย่างมหัศจรรย์พันลึก ความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้แก่ การก่อการร้าย ผู้ก่อเหตุร้าย การค้ามนุษย์ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ภัยพิบัติและความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางด้านอาหาร ความอดอยาก ความยากจน ความมั่นคงไซเบอร์ เป็นต้น อนึ่ง ประเด็นหลายประเด็นเหล่านี้ก็ถูกทำให้เป็นประเด็นปัญหาทางความมั่นคงโดยรัฐ หรือที่นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเรียกว่า “securitization”¹⁹

ประการที่สาม พลวัตเชิงอำนาจของความมั่นคงระหว่างประเทศมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยมีตัวแสดงทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องพัวพันกับประเด็นปัญหาความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแต่เดิม

¹⁸ โปรดดู Barry Buzan, and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Columba Peoples, and Nick Vaughan-Williams, *Critical Security Studies: An Introduction*, 2nd Edition (London and New York: Routledge, 2015).

¹⁹ โปรดดู Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 1998).

อยู่ในมือของรัฐเป็นสำคัญ ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาค NGOs ข้ามชาติและภายในประเทศ และปัจเจกเอง เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงทั้งสองประการทั้งในเชิงญาณวิทยาและในเชิงบริบทระหว่างประเทศของการศึกษาความมั่นคง ส่งผลต่อสิ่งที่เราอาจจะเรียกว่า “เพื่อนบ้าน” และเพื่อนบ้านศึกษาอย่างไม่พ้องต้องสงสัยแน่นอนว่ามีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านจากแง่มุมในเชิงทฤษฎีหรือกรอบแนวคิดใหม่ๆ (ซึ่งยังไม่ค่อยแพร่หลายมากนักในการศึกษา IR ประเทศไทย) การศึกษาประเด็นปัญหาทางด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในลักษณะเป็นกรณีศึกษาในแต่ละประเทศหรือการเปรียบเทียบข้ามรัฐ หรือการศึกษาในเชิงองค์รวมในมุมมองระดับภูมิภาคก็ดี ซึ่งย่อมต้องอาศัยการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ และวิธีวิทยาต่างๆ ทั้งที่เป็นระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

จากที่ได้กล่าวมา คำว่า “เพื่อนบ้าน” ย่อมหมายถึงรัฐหรือหน่วยทางการเมืองที่มีพรมแดนทางภูมิศาสตร์ประชิดหรือติดกับรัฐหนึ่งๆ ทั้งทางบกและ/หรือทางทะเล ความหมายดังกล่าวดูเหมือนจะเป็นความหมายทั่วไปของ “เพื่อนบ้าน” ในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitical meaning) กระนั้นก็ดี ความหมายดังกล่าวก็เป็นเพียงความหมายแบบแคบ เราอาจจะนิยาม “เพื่อนบ้าน” ในความหมายแบบกว้างได้เช่นกันว่าเป็นความรับรู้ร่วมกันถึงความเป็นส่วนหนึ่งของ “ประชาคมทางด้านความมั่นคง” หรือความเป็นภูมิภาค (หรืออนุภูมิภาค) ร่วมกันในเชิงอัตลักษณ์ ความหมายแบบกว้างนี้เป็นความหมายในเชิงจิตวิทยาหรือการรับรู้ (psychological or cognitive meaning)

จากนิยามดังกล่าว ในกรณีของประเทศไทยเอง ก็มีประเทศเพื่อนบ้านในความหมายแบบแคบ ได้แก่ ประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับไทยซึ่งประกอบด้วยเมียนมา ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย และมี “เพื่อนบ้าน” ในความหมายแบบกว้าง ซึ่งอาจจะรวมอาเซียน (หรือแม้กระทั่งเอเชีย-แปซิฟิก) เข้ามาได้ด้วย ซึ่งมีอิทธิพลและส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ในแบบแรกนั้นมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบทวิภาคี (bilateral) ในขณะที่ความสัมพันธ์ในแบบหลังนั้นมีลักษณะเป็นแบบพหุภาคี (multilateral) หรือหลายฝ่าย (plurilateral) หรือแบบภูมิภาค (regional) ซึ่งหนังสือเล่มนี้พยายามที่จะทำความเข้าใจ

หนังสือ “เพื่อนบ้าน”: พลวัตเชิงอำนาจ ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เล่มนี้เป็นหนังสือที่พัฒนาและปรับปรุงมาจากโครงการวิจัยเรื่อง “ความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจในประเทศเพื่อนบ้าน: นัยยะที่มีต่อประเทศไทย” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากกองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ภายใต้ “ทุนวิจัยทั่วไป” ประจำปีงบประมาณ 2557 (ตามสัญญาเลขที่ ทบ 2/1/2557) ซึ่งมุ่งศึกษาที่มาที่ไป พลวัตเชิงอำนาจและความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยภายใน-ระหว่างประเทศของประเด็นปัญหาความมั่นคงในเพื่อนบ้านของรัฐไทย โดยมีคำถามวิจัยหลักคือ “การเมืองภายในประเทศ

และการเมืองระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อประเด็นปัญหาความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้าน ยุคหลังสงครามเย็นอย่างไร? และประเด็นความมั่นคงดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อความสัมพันธ์ต่างประเทศ ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างไร?” หนังสือเล่มนี้ประกอบด้วยกรณีศึกษา 5 กรณีศึกษา ได้แก่

- กรณีศึกษา 1: มหาอำนาจกับสถาปัตยกรรมทางความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก: ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี และกรณีศึกษาทะเลจีนใต้ (ผศ.จิตติภัทร พูนขำ)
- กรณีศึกษา 2: ความสัมพันธ์ ไทย-เมียนมา (1997-2006): พินิจความสัมพันธ์ปัญหาชายแดนและการเมืองภายใน (ผศ.ดร.ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร)
- กรณีศึกษา 3: กรณีความขัดแย้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศมาเลเซีย (ผศ.ดร.ชนินทร์ทิรา ณ ถลาง)
- กรณีศึกษา 4: กรณีความขัดแย้งในกลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศลาว (ดร.ทฤษฎี อินทะกนก)
- กรณีศึกษา 5: กรณีความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจในกัมพูชาและความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา (อ.ภิญญ์ ศิริประภาศิริ)

“เพื่อนบ้าน” ศึกษา: ศึกษา “เพื่อนบ้าน” อย่างไร?

วรรณกรรมวิชาการที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “เพื่อนบ้าน” ศึกษา ซึ่งศึกษาความสัมพันธ์ต่างประเทศในประเทศเพื่อนบ้านโดยทั่วไป และ/หรือความมั่นคงในประเทศเพื่อนบ้านเป็นการเฉพาะนั้นอาจจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกัน ดังต่อไปนี้ คือ งานกลุ่มแรกเป็นการศึกษาสถาบันหรือกระบวนการบูรณาการในระดับภูมิภาค หรือระดับอนุภูมิภาคเป็นสำคัญ (region/ subregion-based study) ได้แก่ APEC อาเซียน หรืออนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) เป็นต้น ซึ่งมุ่งเน้นภาพรวมทางเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคงและ/หรือสังคมวัฒนธรรม ส่วนใหญ่แล้วงานวิชาการจะมุ่งเน้นความมั่นคงของภูมิภาคโดยรวมและบทบาทของอาเซียนในการจัดการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางความมั่นคง อย่างเช่น งานของ Donald Weatherbee (2010) Mary Caballero-Anthony (2005) Lee Jones (2012) S. Hoadley and J. Rüländ (2006) Amitav Acharya (2009) สุรชาติ บำรุงสุข (2555)²⁰ โดยเป็นการพรรณนาในเชิง

²⁰ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy* (Singapore: ISEAS, 2010); Lee Jones, *ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia* (New York: Palgrave MacMillan, 2012); S. Hoadley and J. Rüländ, eds., *Asian security reassessed*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (2006); Amitav Acharya, *Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order* (Abingdon: Routledge, 2009); สุรชาติ บำรุงสุข, บก., *ประชาคมอาเซียน: มิติด้านความมั่นคง* (กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา, 2555).

การเล่าเรื่อง หรืออาศัยกรอบการวิเคราะห์และทฤษฎีต่างๆ เพื่อทำความเข้าใจและอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว เช่น สรรสร้างนิยม (Constructivism) ในงานของ Acharya (2009)²¹ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีงานวรรณกรรมที่ศึกษาการบูรณาการและความมั่นคงในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ งานของ Evelyn Goh (2007) Milton Osborne (2000, 2004, 2008) โกสุมภ์ สายจันทร์ (2556)²² เป็นต้น รวมทั้งงานที่ศึกษาวิจัยบทบาทของมหาอำนาจกับการบูรณาการด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ งานของ Michael Connors, Remy Davidson, and Jorn Dosch (2012) Evelyn Goh and Sheldon W. Simon (2008) สุรัชย์ ศิริไกร และคนอื่นๆ (2556) เป็นต้น²³

งานกลุ่มที่สองเป็นการศึกษาวิจัยโดยมุ่งเน้นรายประเทศเป็นสำคัญ (country-based study) โดยเป็นการพรรณนาเศรษฐกิจการเมืองหรือความมั่นคงของประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นการเฉพาะ²⁴ วรรณกรรมที่ศึกษาความมั่นคงในประเทศเมียนมา ได้แก่ Tin Muang Maung Than (2013) พินิตพันธุ์ บริพัตร (2549) พรพิมล ตริโชติ (2551) Martin Smith (1991) Pavin Chachavalpongpun (2005)²⁵ ประเทศมาเลเซีย ได้แก่ Tang Siew Mun (2013)

²¹ Amitav Acharya, (2009). *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (Abingdon: Routledge, 2009).

²² Evelyn Goh, *Developing the Mekong: Regionalism and Regional Security in China-Southeast Asian Relations* (Abingdon: Routledge, 2007); Milton Osborne (2000, 2004, 2008); โกสุมภ์ สายจันทร์, *อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ* (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556).

²³ Michael Connors, Remy Davidson, and Jorn Dosch, *The New Global Politics of the Asia Pacific* (London and New York: Routledge, 2012); Evelyn Goh and Sheldon W. Simon, eds., *China, the United States, and Southeast Asia: Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics* (New York: Routledge, 2008); สุรัชย์ ศิริไกร และคนอื่นๆ, *การวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC blueprint)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2556).

²⁴ โปรตดู สีดา สอนศรี, บก., *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ: โครงการฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).

²⁵ Tin Muang Maung Than, “Myanmar Security Outlook: Coping with Violence and Armed Resistance”, in *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and its Implications for the Defense Sector* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2013); พินิตพันธุ์ บริพัตร, “ความสัมพันธ์ไทยต่อพม่าในรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร”, *รัฐศาสตร์สาร*, ปีที่ 27: ฉบับที่ 2 (2549): 40-72; พรพิมล ตริโชติ, *การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย* (กรุงเทพฯ: โครงการสิ่งพิมพ์ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551); Martin Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity* (London: Zed Books, 1991); Pavin Chachavalpongpun, *A Plastic Nation: The Curse of Thainess in Thai-Burmese Relations* (Oxford: University Press of America, 2005).

จรัญ มะลูลีม (2556)²⁶ ประเทศลาว ได้แก่ สุรัชชัย ศิริโกกร (2548) อติศร เสมอรัมย์ (2556)²⁷ ประเทศกัมพูชา ได้แก่ Charnvit Kasetsiri (2003) สุรชาติ บำรุงสุข (2555) พวงทอง ภาวครพันธุ์ (2552; 2556)²⁸ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีงานที่ศึกษาความรู้และทัศนคติของประเทศเพื่อนบ้านที่มีต่อรัฐไทยเป็นรายประเทศอย่างครอบคลุม ได้แก่ งานของ สุเนตร ชุตินธรานนท์ ซึ่งศึกษาปัจจัยสามประการสำคัญ ได้แก่ ความสืบเนื่องในเชิงความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ วิกฤติการณ์การณ์การเผชิญหน้า/การใช้กำลังหรือการตอบโต้ด้วยสื่อและทางวาจา และการพึ่งพิงประสานประโยชน์²⁹

งานกลุ่มที่สามเป็นการศึกษาวิจัยที่มุ่งเน้นประเด็นปัญหาเป็นสำคัญ (issue-based study) โดยอาศัยประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งเป็นโจทย์ตั้งต้น ได้แก่ ปัญหาเขตแดน ขาดพิพัตน์ ผู้ลี้ภัย ความมั่นคงของมนุษย์ สิ่งแวดล้อม พลังงาน เป็นต้น งานเกี่ยวกับปัญหาเขตแดนทั้งในเชิงแนวคิดทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์ได้แก่ สุรชาติ บำรุงสุข (2552) ศุภมิตร ปิติพัฒน์ (2553) นกมล โชติศิริ (2556) Robinson (1996) เป็นต้น³⁰

²⁶ Tang Siew Mun. “Malaysia’s internal and external security dynamics”, in **Security outlook of the Asia Pacific countries and its implications for the defense sector** (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2013); จรัญ มะลูลีม, “ไทยในการรับรู้และความเข้าใจของเพื่อนบ้าน”, ใน **ไทยในสายตาเพื่อนบ้าน**, สุเนตร ชุตินธรานนท์ (บก) (กรุงเทพฯ: ศูนย์แม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

²⁷ สุรัชชัย ศิริโกกร, **การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว** (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2548); อติศร เสมอรัมย์, “ความสัมพันธ์ไทย-ลาว ในจินตภาพของลาว”, ใน **ไทยในสายตาเพื่อนบ้าน**, สุเนตร ชุตินธรานนท์ (บก) (กรุงเทพฯ: ศูนย์แม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

²⁸ Charnvit Kasetsiri, “Thailand-Cambodia: A Love-Hate Relationship”, **Kyoto Review of Southeast Asia**, Vol. 3: No. 1 (2003), accessed <http://www.charnvitkasetsiri.com/PDF/Thailand-Cambodia.pdf>; สุรชาติ บำรุงสุข, **รำลึก 50 ปีคดีพระวิหาร** (พ.ศ. 2505-2555) (กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา, 2555); พวงทอง ภาวครพันธุ์, **สงคราม การค้า และชาตินิยมในความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา** (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2552); พวงทอง ภาวครพันธุ์, **รัฐและขบวนการอนารยะสังคมไทยในกรณีปราสาทพระวิหาร** (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2556).

²⁹ สุเนตร ชุตินธรานนท์, บก., **ไทยในสายตาเพื่อนบ้าน** (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

³⁰ สุรชาติ บำรุงสุข, **ปัญหาชายแดนไทย: จาก 2484 ถึงปัจจุบัน** (กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา, 2552); นพดล โชติศิริ, **เขตแดนไทย** (กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา, 2556); ศุภมิตร ปิติพัฒน์, **เขตแดน/พรมแดน/ชายแดน** (กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา, 2553).

แม้ว่างานวรรณกรรมดังกล่าวจะมีคุณูปการต่อการพัฒนาองค์ความรู้ในวงวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และอาณาบริเวณศึกษา ทั้งในระดับมหภาค เช่น ภูมิภาคนิยม ทวีภาคีหรือรายประเทศ³¹ หรือในระดับจุลภาค เช่น ประเด็นปัญหาหรือกรณีศึกษาต่างๆ แต่กระนั้นก็ดี การวิเคราะห์เชื่อมโยงปัจจัยระหว่างประเทศและปัจจัยภายในประเทศยังคงมีการศึกษาไม่มากเท่าที่ควร และโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นการศึกษาแบบแยกส่วนกัน นอกจากนี้ สภาพปัญหาและความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็น มีลักษณะของความข้ามชาติ³² ซึ่งข้ามพรมแดนและการบริหารจัดการของรัฐบาล ในประการสำคัญที่สุด งานวรรณกรรมวิชาการยังไม่มีการศึกษาพลวัตเชิงอำนาจ และความมั่นคงในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บนภาคพื้นทวีป (Mainland Southeast Asia) หรือเพื่อนบ้านของประเทศไทยเป็นการเฉพาะอย่างครอบคลุม รอบด้าน และเป็นระบบ³³ รวมทั้งการศึกษาวิจัย “เพื่อนบ้าน” ในความหมายกว้างหรือในระดับภูมิภาค ในฐานะที่เป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างระบบระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์เพื่อนบ้านในความหมายแคบ และยังสามารถเป็นกรณีศึกษาในเชิงเปรียบเทียบได้อีกด้วย การศึกษาวิจัยนี้ จึงมุ่งเติมเต็มช่องว่างในการวรรณกรรมทางวิชาการดังกล่าว โดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ภาพสามแบบ และแบบ Second Image Reversed ซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศ

อธิบาย “เพื่อนบ้าน” จาก “ภาพ 3+1 แบบ”

หนังสือเล่มนี้อาศัยกรอบแนวคิดเรื่องภาพสามแบบของ Kenneth Waltz และภาพแบบที่สองแบบย้อนกลับ (Second Image Reversed) ของ Peter Gourevitch (1978)³⁴ ซึ่งมุ่งเน้นปัจจัยการเมืองภายในที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยระหว่างประเทศหรือปัจจัยข้ามชาติ กล่าวคือ การทำความเข้าใจหรืออธิบายนโยบายต่างประเทศของรัฐใดรัฐหนึ่งต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัย

³¹ William T. Tow and Brendan Taylor, eds., *Bilateralism, multilateralism and Asia-Pacific security: contending cooperation* (London and New York: Routledge, 2013); จุลชีพ ชินวรโรณ, “นโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของไทยในศตวรรษที่ 21: กรอบความมั่นคงทวีภาคี หรือพหุภาคี?” ใน *วิเทศคดี วิเทศบาย: รวมบทความด้านการระหว่างประเทศในโอกาสเกษียณอายุราชการ รองศาสตราจารย์ ดร.โคริน เพ็ญเกษม, กิตติ ประเสริฐสุข* (บก) (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556), 72-99.

³² ขจิต จิตตเสวี, *นโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยในปัจจุบัน: ประเทศไทยบนเวทีโลกและเวทีโลกในประเทศไทย ในต้นศตวรรษที่ 21* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548).

³³ ยกเว้นงานของสิตา สอนศรี, บก., *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ: โครงการฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546); สุเนตร ชุตินธรานนท์, บก., *ไทยในสายตาเพื่อนบ้าน* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

³⁴ Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, Vol. 32: No. 4 (1978): 881-912.

ระหว่างประเทศ งานของ Gourevich เป็นการโต้แย้งงานวิชาการของ Kenneth Waltz³⁵ ซึ่งแบ่งแยกระดับของการวิเคราะห์การระหว่างประเทศออกเป็น 3 ระดับ อันประกอบไปด้วยระดับปัจเจก (First Image) ระดับรัฐ (Second Image) และระดับระบบระหว่างประเทศ (Third Image) โดย Waltz เสนอว่า การวิเคราะห์ที่เพียงแต่แยกแยะการใช้ระดับการวิเคราะห์ต่างๆ ไม่ให้ผสมปนเปกัน โดยถ้าหากจะอธิบายระบบระหว่างประเทศ ก็ควรใช้การวิเคราะห์ในระดับระบบระหว่างประเทศ หรือทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไม่ใช่การวิเคราะห์ระดับภายในรัฐ หรือทฤษฎีนโยบายต่างประเทศ ซึ่ง Waltz เรียกทฤษฎีของเขาว่าเป็นทฤษฎีสภาพจริงนิยมเชิงโครงสร้าง ในทางกลับกัน งานของ Gourevich เสนอให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันของระดับการวิเคราะห์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทและอิทธิพลของปัจจัยระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อการเมืองภายในของรัฐต่างๆ ซึ่งเขาเรียกว่าเป็นระดับการวิเคราะห์แบบ Second Image Reversed

หนังสือเล่มนี้เสนอไปมากกว่าข้อเสนอของ Gourevitch ดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก ปัจจัยระหว่างประเทศมีความหมายกว้าง นั่นคือ สังคมและระเบียบระหว่างประเทศ ซึ่งนอกจากหมายถึงระบบระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นอนาธิปไตยแล้ว ยังหมายถึงปทัสถาน กฎเกณฑ์ คุณค่า และสถาบันระหว่างประเทศ รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจด้วย³⁶ และประการที่สอง ปัจจัยระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นมีลักษณะเป็นปัจจัยข้ามชาติ (transnationalism) กล่าวคือ ลักษณะของความมั่นคงและประเด็นปัญหา รวมทั้งตัวแสดง ได้ก้าวข้ามความรู้พรมแดนและการบริหารจัดการของรัฐชาติเพิ่มขึ้นทุกทีๆ การเข้าใจปัจจัยระบอบการเมืองภายในหรือปัจจัยระบบระหว่างประเทศ แต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งไม่อาจฉายภาพมุมกว้างและมุมนอกแฉกความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจของประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้ การทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องอาศัยความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของปัจจัยต่างๆ ไม่ใช่เพียงแต่ความง่ายในเชิงทฤษฎี (parsimonious theory) ตามแบบทฤษฎีสภาพจริงนิยมใหม่ของ Waltz เท่านั้น สมมติฐานเบื้องต้นของการศึกษาวิจัยนี้ คือ ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระบอบการเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในยุคหลังสงครามเย็นอย่างมีนัยสำคัญ

³⁵ Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959); Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979).

³⁶ จิตติภัทร พูนขำ, “การเปลี่ยนผ่านอำนาจโลกในโลกเปลี่ยนผ่านอำนาจ? ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่าด้วยการเมืองระบบขั้วอำนาจเดียว การครองอำนาจนำและยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาต่อจีน”, *รัฐศาสตร์สาร*, ปีที่ 37: ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2559), หน้า 159-209.

ข้อเสนอของหนังสือและกรณีศึกษา

งานศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาประเด็นความมั่นคงและพลวัตการเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญ คือ เมียนมา มาเลเซีย ลาว และกัมพูชา ในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา (กรณีศึกษาที่ 2-4) โดยพิจารณาปัจจัยการเมืองภายในประเทศ และการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ต่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ยุคหลังสงครามเย็น รวมทั้งการวิเคราะห์บทบาทของสถาปัตยกรรมทางด้านความมั่นคงและการเมืองของมหาอำนาจในเอเชีย-แปซิฟิกโดยรวม (กรณีศึกษาที่ 1) งานวิจัยนี้อาศัยกรอบการวิเคราะห์แบบ Second Image Reversed ซึ่งให้ความสำคัญกับการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศ หรือบทบาทของการเมืองระหว่างประเทศในปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองภายในของประเทศที่ทำให้ปัจจัยภายในของประเทศเพื่อนบ้านมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในโลกยุคโลกาภิวัตน์

ข้อค้นพบของการศึกษาวิจัยนี้ คือ ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างการเมืองภายในประเทศ และการเมืองระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในยุคหลังสงครามเย็นอย่างมีนัยสำคัญ โดยแต่ละกรณีศึกษามีระดับของความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างการเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศแตกต่างกันออกไป ซึ่งช่วยทำให้เราเห็นถึงลักษณะ และสภาพของประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่แตกต่างกัน พลวัตเชิงอำนาจของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านที่แตกต่างกันของแต่ละกรณีศึกษา และการรับมือของรัฐเหล่านี้กับการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ภายหลังสงครามเย็นเป็นต้นมาอีกด้วย

งานศึกษาวิจัยนี้จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากวรรณกรรมทางวิชาการที่ผ่านมา กล่าวคือ ประการแรก งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยทั้งในเชิงประจักษ์และในเชิงทฤษฎี โดยวิเคราะห์เชื่อมโยงปัจจัยระหว่างประเทศและปัจจัยภายในประเทศ โดยไม่แยกการวิเคราะห์ออกเป็นปัจจัยเฉพาะที่แยกขาดออกจากกันโดยสิ้นเชิง ดังเช่นการศึกษาโดยอาศัยกรอบแบบระดับการวิเคราะห์ภาพสามแบบ (Three Images) หรือสามระดับ (Three levels of analysis) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยปัจเจก ปัจจัยการเมืองภายในประเทศ และปัจจัยการเมืองระหว่างประเทศ ประการที่สอง งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงเปรียบเทียบหรือภูมิภาคศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Regional Studies) เพื่อให้เห็นถึงความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจของการเมืองของมหาอำนาจในภูมิภาค และความสัมพันธ์ของประเทศไทยกับรัฐไทย ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างกันของแต่ละกรณีศึกษา ซึ่งแต่เดิมแล้ว วรรณกรรมวิชาการที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ต่างประเทศในประเทศเพื่อนบ้านโดยทั่วไป และ/หรือความมั่นคงในประเทศเพื่อนบ้านเป็นการเฉพาะนั้นมักเป็น (1) การศึกษาสถาบันหรือกระบวนการการบูรณาการในระดับภูมิภาค หรือระดับอนุภูมิภาคเป็นสำคัญ หรือ

(2) เป็นการศึกษาวิจัยโดยมุ่งเน้นรายประเทศเป็นสำคัญ (country-based study) โดยเป็นการพรรณนา เศรษฐกิจการเมืองหรือความมั่นคงของประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นการเฉพาะ หรือ (3) การศึกษาวิจัยที่มุ่งเน้นประเด็นปัญหาเป็นสำคัญ (issue-based study) โดยอาศัย ประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งเป็นโจทย์ตั้งต้น ได้แก่ ปัญหาเขตแดน ชาติพันธุ์ ผู้ลี้ภัย ความมั่นคงของมนุษย์ สิ่งแวดล้อม พลังงาน เป็นต้น

จากการศึกษาวิจัยพบว่าในแต่ละกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีนั้นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่าง ปัจจัยระหว่างประเทศและปัจจัยภายในอย่างชัดเจน โดยกรณีศึกษาที่ 1 เรื่องสถาปัตยกรรมเชิงอำนาจ และการเมืองของมหาอำนาจในเอเชีย-แปซิฟิก กรณีศึกษาที่ 3 เรื่องมาเลเซียและกรณีศึกษาที่ 4 เรื่องลาว นั้น บทบาทของการเมืองระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองภายในนั้นมีค่อนข้างสูง ในขณะที่กรณีศึกษาที่ 2 เรื่องเมียนมา ปัจจัยภายในมีบทบาทที่สำคัญมากที่สุด ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจาก กระบวนการเปิดประเทศของเมียนมาในช่วงที่ผ่านมา กรณีศึกษาที่ 5 เรื่องกัมพูชา ปัจจัยระดับปัจเจก กลับมีบทบาทที่สำคัญมากที่สุด เนื่องมาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในของกัมพูชาเอง

กรณีศึกษาที่ 1 เป็นการศึกษาบทบาทและนโยบายต่างประเทศของประเทศมหาอำนาจ กับปัญหาทางความมั่นคงใน “เพื่อนบ้าน” ในความหมายกว้าง นั่นคือ เอเชีย-แปซิฟิก โดยเสนอว่า สถาปัตยกรรมเชิงอำนาจในเอเชีย-แปซิฟิกปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านของระเบียบ ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค กล่าวคือ ระเบียบระหว่างประเทศในยุคที่มีสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจนำ กำลังเผชิญกับปรากฏการณ์การผงาดขึ้นมาของจีน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงระบบสถาปัตยกรรม ทางด้านความมั่นคงในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และบทบาทของมหาอำนาจหลักสองมหาอำนาจ ในระเบียบโลก นั่นคือ สหรัฐฯ และจีน กล่าวคือ ระบบระหว่างประเทศที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำเริ่มถูกท้าทายจาก ความร่วมมือพหุภาคีในระดับภูมิภาค การบูรณาการของอาเซียน และการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน อาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบัน สถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาคมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ในหลากหลายระดับ โดยหลอมรวมเอามหาอำนาจต่างๆ เข้ามาเป็นตัวแสดงสำคัญในภูมิภาคมากขึ้น แต่ก็ยังเผชิญกับทางแพร่งทางความมั่นคงที่มีทั้งการแข่งขันและความร่วมมือทั้งในเชิงอำนาจและ ในเชิงสถาบัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง สหรัฐฯ ยังคงต้องการธำรงรักษาความเป็นมหาอำนาจนำเอาไว้ ซึ่งมีกรอบความร่วมมือแบบระบบพันธมิตร และพยายามสกัดกั้นการผงาดขึ้นมาของจีน และในอีกด้านหนึ่ง ความพยายามของจีนในการริเริ่มกรอบความร่วมมือพหุภาคีกับอาเซียนและรัฐต่างๆ เพื่อที่จะยับยั้ง หรือลดทอนอิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ กรณีพิพาททะเลจีนใต้เป็นกรณีคลาสสิกที่ช่วยทำให้เราเข้าใจ การแข่งขันทางอำนาจระหว่างมหาอำนาจหลักทั้งสองของโลก รวมทั้งการบริหารจัดการความขัดแย้ง ในกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ และกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค อาจกล่าวได้ว่า ความท้าทาย

และแนวโน้มในอนาคตเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจโลก การเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลกและการสร้างสถาปัตยกรรมระดับภูมิภาคในเอเชีย-แปซิฟิก เป็นบริบทระหว่างประเทศสำหรับพลวัตเชิงอำนาจและความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านของไทยด้วย

กรณีศึกษาที่ 2 เป็นกรณีศึกษาความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา (1997-2006): พินิจความสัมพันธ์ปัญหาชายแดนและการเมืองภายใน โดยเสนอว่า ปัจจัยภายในการเมืองของเมียนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการ “เปิดประเทศ” ของรัฐบาลทหารพม่า มีอิทธิพลสำคัญที่สุดต่อการปรับความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยและเมียนมา ทั้งทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนในช่วงทศวรรษที่ 1990 ต่อเนื่องจนถึงช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 แม้ว่าปัจจัยระหว่างประเทศจะมีความสำคัญ แต่ปัจจัยภายในประเทศของทั้งสองรัฐมีความสำคัญเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางกายภาพในบริเวณชายแดนที่มีความไม่ชัดเจน และมรดกตกทอดทางประวัติศาสตร์ของเมียนมา ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์เกิดขึ้นได้อย่างหลากหลายต่างมิติ ทั้งความร่วมมือและความขัดแย้งในแต่ละช่วงเวลา

จากการศึกษาวิจัยกรณีความสัมพันธ์ไทย-เมียนมาในช่วงเวลาดังกล่าว พบว่าการเมืองภายในของไทยกลับแสดงอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการขับเคลื่อนระดับความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งและความร่วมมือ โดยมีแบบแผน ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงปี ค.ศ. 1997-2006 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่แปรเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ที่ดีและแนบแน่น ด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าชายแดนในช่วงต้นถึงกลางทศวรรษที่ 1990 มาสู่ความเหินห่างและความขัดแย้งชายแดน จนกลายเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างกองกำลังแห่งชาติทั้ง 2 ในราวปี ค.ศ. 1999-2002 และในที่สุดมาสู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดอีกครั้งหนึ่งด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับพหุภาคีและการสนับสนุนการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมา

กรณีศึกษาที่ 3 เป็นกรณีความขัดแย้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศมาเลเซีย ซึ่งเสนอว่า แม้ว่าพลวัตระหว่างระดับปัจเจก ระดับรัฐ และระดับระบบระหว่างประเทศดูเหมือนจะทำให้เกิดความซับซ้อนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซียทั้งในช่วงสงครามเย็นและหลังสงครามเย็น แต่ในที่สุดปัจจัยทั้งในประเทศและระหว่างประเทศจะเป็นปัจจัยผลักดันหรือส่งเสริมให้รัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีไว้ได้ ทั้งๆ ที่มีปัจจัยและปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากความขัดแย้งที่อาจจะมีผลในเชิงลบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคี อย่างเช่น ปัญหาผู้ลี้ภัย ความมั่นคงของมนุษย์ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งล้วนแต่มีผลต่อความมั่นคงชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซียทั้งสิ้น นอกจากนี้ ความเชื่อมโยงและผูกพันทางชาติพันธุ์ ศาสนาและประวัติศาสตร์ทำให้ประชากร

และนักการเมืองในรัฐทางเหนือของมาเลเซีย โดยเฉพาะในรัฐกลันตันมีความเห็นใจ และในอดีตได้เคยมีการสนับสนุนการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบต่างๆ

ปัจจัยทางด้านการเมืองภายในของมาเลเซียตั้งแต่ในช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ พรรค UMNO ซึ่งถือครองอำนาจหลังเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างคนมลายูและคนจีนใน พ.ศ. 2512 มีจุดยืนและแนวทางต่อปัญหาในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการไม่แทรกแซงระหว่างกันของอาเซียน แม้ว่าพรรคการเมืองฝ่ายค้านอย่าง Parti Islam se Malaysia (PAS) จะเห็นอกเห็นใจหรือสนับสนุนการเคลื่อนไหวพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ความเห็นใจดังกล่าวไม่เคยถูกแปรออกมาเป็นนโยบาย หรือการเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม

กรณีศึกษาที่ 4 เป็นกรณีความขัดแย้งในกลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศไทย โดยวิเคราะห์สถานะความสัมพันธ์ของชุมชนชายแดนและข้ามพรมแดนไทย-ลาว ในกระแสโลกาภิวัตน์ ท่ามกลางกรณีความขัดแย้งในกลุ่มแม่น้ำโขง โดยมุ่งเน้นในการศึกษาสาเหตุและผลกระทบของประเด็นปัญหาทางความมั่นคงต่างๆ ในกลุ่มแม่น้ำโขง ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวในแต่ละช่วงเวลา ในเชิงภูมิรัฐศาสตร์แล้ว ลาวในฐานะเป็นรัฐเล็ก มีความสำคัญในฐานะพื้นที่เชื่อมต่อการเดินทางในกลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งทำหน้าที่ทั้งเป็นกันชนและจุดเชื่อมต่อของการทหารและการค้าของมหาอำนาจต่างๆ มาโดยตลอด กรณีศึกษานี้ศึกษาความสัมพันธ์และพลวัตเชิงอำนาจที่ทั้งสองประเทศเกี่ยวข้องกับประเทศมหาอำนาจต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาค เช่น อาเซียน และ“ความร่วมมืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง” (Greater Mekong Sub-Regional Economic Cooperation or GMS) โดยเริ่มต้นที่ความเป็นมาของประเทศไทย-ลาว และศึกษาความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในบริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ ในด้านการร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

กรณีศึกษาที่ 5 เป็นกรณีความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจในกัมพูชาและความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา ซึ่งเสนอว่า ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชามักเน้นการทำความเข้าใจความขัดแย้งมากกว่าความร่วมมือ ซึ่งทำให้การศึกษาวรรณกรรมวิชาการศึกษาวิจัยปัจจัยสำคัญที่เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งได้แก่ ประวัติศาสตร์ โครงสร้างทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำประเทศและผลประโยชน์ร่วมกัน และปัจจัยภายในทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในทางกลับกัน กรณีศึกษานี้เสนอว่าทั้งทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแนวสันนิยมนิยม และเสรีนิยมในการอธิบายความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชานั้นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก และเสนอว่าการอธิบายความร่วมมือและความขัดแย้งในกรณีดังกล่าวไม่สามารถอธิบายจากปัจจัยภายนอกได้มากเท่าใดนัก แต่มาจากปัจจัยระดับปัจเจกเสียมากกว่า กล่าวคือ ความขัดแย้ง

ระหว่างไทยและกัมพูชาเป็นผลมาจากปัจจัยทางการเมืองและความมั่นคงภายในประเทศทั้งสอง และการตัดสินใจของผู้นำประเทศในขณะนั้นว่าจะเพิ่มหรือบรรเทาความรุนแรงของความขัดแย้งนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป จากกรณีศึกษาทั้งหมดทำให้เห็นถึงปัจจัยความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างการเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศที่แนบแน่นและสลับซับซ้อนอันส่งผลกระทบต่อสถาปัตยกรรมทางด้านความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิกโดยรวม และความสัมพันธ์ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในยุคหลังสงครามเย็นอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งช่วยให้เราเข้าใจประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา ของแต่ละกรณีศึกษาในเชิงลึก ทั้งยังพัฒนากรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ช่วยให้เราสามารถเปรียบเทียบกรณีศึกษาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นได้อีกด้วย ในเชิงการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านและมหาอำนาจโดยรวม กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวช่วยให้เราเข้าใจการเปลี่ยนแปลงและพลวัตเชิงอำนาจ ทั้งภายในและภายนอก และสามารถกำหนดท่าทีและนโยบายต่อตัวแสดงต่างๆ เหล่านี้ต่อไปได้ โดยตระหนักรู้ว่าปัจจัยใดที่มีความสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของประเทศเพื่อนบ้านหนึ่งๆ ที่มีต่อรัฐไทย

กรณีศึกษา

1

มหาอำนาจกับสถาปัตยกรรม

ทางความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก:

ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี

และกรณีศึกษา

พศ.จิตติภัทร พูนขำ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ: สภาพปัญหาและโจทย์วิจัย	3
บทที่ 2 การเปลี่ยนผ่านอำนาจโลกในโลกเปลี่ยนผ่านอำนาจ? ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่าด้วยการเมือง ระบบขั้วอำนาจเดียว การครองอำนาจนำ และยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาต่อจีน	8
บทที่ 3 สถาปัตยกรรมทางความมั่นคงในระดับภูมิภาค: พลวัตเชิงอำนาจของมหาอำนาจในเอเชีย-แปซิฟิก	46
บทที่ 4 กรณีศึกษา: การทวนคืนของภูมิรัฐศาสตร์? มหาอำนาจกับกรณีพิพาททะเลจีนใต้	81
บทสรุป	114



บทที่ 1

บทนำ: สภาพปัญหาและโจทย์วิจัย

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 พลวัตเชิงอำนาจในการเมืองโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประการแรก คือ ปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงหรือการเปลี่ยนผ่านอำนาจในระดับโลก (global power transition) ไม่ว่าจะเป็นการผงาดขึ้นมาของจีนและการตกต่ำของสหรัฐอเมริกา การผงาดขึ้นมาของเอเชีย (หรือ “ศตวรรษของเอเชีย”) หรือการผงาดขึ้นมาของบริเวณที่ไม่ใช่ตะวันตกหรือส่วนที่เหลือทั้งหมด (The rise of the rest)¹ โดยมีโจทย์สำคัญที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางมากที่สุด โจทย์หนึ่งในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศร่วมสมัย นั่นคือ ระเบียบโลกยังคงเป็นระเบียบภายใต้การนำของสหรัฐฯ หรือไม่? จะมีการเปลี่ยนผ่านอำนาจโลกหรือไม่? และการเปลี่ยนผ่านนั้นจะเป็นไปอย่างสันติหรือไม่ อย่างไร?

งานวิชาการจำนวนหนึ่ง เช่น งานของ Martin Jacques เสนอว่า ศตวรรษที่ 21 จะเป็น “ศตวรรษของจีน”² ในขณะที่งานของ Fareed Zakaria และ Amitav Acharya เสนอว่า ระเบียบโลกใหม่นั้นจะเป็นการสิ้นสุดของโลกที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ และอำนาจจะแปรเปลี่ยนเป็นโลกหลายขั้วอำนาจที่หันเหมาสู่ตะวันออกหรือเอเชียมากขึ้น แทนที่ตะวันตก³ Charles Kupchan เรียกว่าเป็น “โลกที่ไม่ใช่ของผู้ใด” (No One’s World)⁴ ในทางตรงกันข้าม งานหลายชิ้นของ Joseph Nye, Jr. และ G. John Ikenberry⁵

¹ Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton, 2008).

² โปรดดู Martin Jacques, *When China Rules the World* (New York: Penguin, 2009); Jonathan Fenby, *Will China Dominate the 21st Century* (Cambridge: Polity, 2014); Stefan Halper, *The Beijing Consensus: How China’s Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century* (New York: Basic Books, 2010). เป็นต้น

³ โปรดดู Amitav Acharya, *The End of American World Order* (Cambridge: Polity, 2014); Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton, 2008); Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East* (New York: Public Affairs, 2008). เป็นต้น

⁴ Charles Kupchan, *No One’s World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn* (New York: Oxford University Press, 2012).

⁵ โปรดดู Joseph Nye, Jr., *Is the American Century Over?* (Cambridge: Polity, 2015); Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011); G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011); Mel Gurtov, *Will This Be China’s Century? A Skeptic’s View* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2013). เป็นต้น

โต้แย้งกับงานกลุ่มแรก โดยเสนอว่าแม้ว่าสหรัฐฯ อาจจะตกต่ำในเชิงเปรียบเทียบ แต่สหรัฐฯ ยังไม่ได้ ตกต่ำลงในเชิงสัมบูรณ์ เพราะสหรัฐฯ ยังคงมีอำนาจและขีดความสามารถต่างๆ ที่สามารถรักษาสถานะ ความเป็นมหาอำนาจนำของโลกในศตวรรษที่ 21 ได้ แม้ว่าจะเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจหลังปี ค.ศ. 2008-2009 ก็ตาม⁶ รวมทั้งระเบียบระหว่างประเทศก็ยังคงเป็นเสรีนิยม ซึ่งยังได้รับการยอมรับจาก รัฐต่างๆ จำนวนมากที่เป็นสมาชิกของระเบียบเสรีนิยม ในขณะที่จีนนั้นยังคงล้าหลังกว่าสหรัฐฯ อยู่มาก ในด้านพลังอำนาจ ความเห็นนี้สอดคล้องกับ David Shambaugh ที่เสนอว่าเส้นทางสู่มหาอำนาจโลก ของจีนนั้นยังอีกยาวไกลมากนัก กล่าวคือ จีนยังมีความอ่อนแอภายในโครงสร้างหลายด้านภายในประเทศ และในด้านการต่างประเทศ จีนมีพันธมิตรน้อยมาก และยังมีนโยบายต่างประเทศที่ “ลังเลใจ หลีกเลียง ความเสี่ยง และมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างแคบๆ” รวมทั้งไม่ค่อยมีการใช้อำนาจแบบอ่อน (soft power) หรืออำนาจในการโน้มน้าวชักจูงในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย ซึ่งทำให้ Shambaugh เรียกจีนว่าเป็นเพียง “Partial Power” เท่านั้น⁷

แม้ว่าจะมีข้อถกเถียงทางวิชาการต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านอำนาจระหว่างมหาอำนาจ ทั้งสอง และความเป็นไปได้ต่างๆ แต่อย่างน้อยที่สุด ในเชิงการเมืองของมหาอำนาจ ระเบียบโลกในศตวรรษที่ 21 นั้นกำลังก้าวเข้าสู่การจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างมหาอำนาจหลักสองมหาอำนาจด้วยกัน คือ สหรัฐฯ และจีน การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนออกมาในความรับรู้และความเข้าใจร่วมกันของชนชั้นนำ ในระดับโลก งานวิชาการและมติมหาชนต่างๆ เช่น David Miliband อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของ สหราชอาณาจักร กล่าวภายหลังการประชุมสุดยอด G20 ณ กรุงลอนดอนในปี ค.ศ. 2009 ว่า สหรัฐฯ และ จีนเป็นเพียง “สองมหาอำนาจที่สำคัญ” ที่ “ไม่อาจจะเลยได้” ในการเมืองโลก⁸ ในขณะที่นักวิชาการ ชี้นำทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่าง Rosemary Foot และ Andrew Walter มองว่า การ แข่งขันกันระหว่างสหรัฐฯ และจีนนั้นเป็นประเด็นแกนกลางของการเมืองโลก เนื่องจาก “ระเบียบโลกและ ทำที่และพฤติกรรมของรัฐสำคัญทั้งสองรัฐดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ต่างสรรสร้างกันและกัน”⁹

⁶ งานกลุ่มหนึ่งเสนอว่า สหรัฐฯ หลังวิกฤติเศรษฐกิจโลก ยังคงรักษาอำนาจนำทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจการเมือง โลกอยู่ โปรดดู Carla Norrlof, *America's Global Advantage: US Hegemony and International Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); Jonathan Kirshner, *American Power After the Financial Crisis* (Ithaca: Cornell University Press, 2014). เป็นต้น

⁷ David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 6-7.

⁸ Quoted in Maximilian Terhalle, *The Transition of Global Order: Legitimacy and Contestation* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015), p. 6.

⁹ Rosemary Foot, and Andrew Walter, *China, the United States, and Global Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. 23.

เราอาจกล่าวได้ว่าระเบียบโลกได้พัฒนาไปสู่รูปแบบของมหาอำนาจหลักสองมหาอำนาจหรือ G2¹⁰ ซึ่งในด้านหนึ่ง ทั้งสองมหาอำนาจต่างมีความร่วมมือและการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (interdependence) อย่างแนบแน่นมากยิ่งขึ้น โดยสหรัฐฯ เป็นตลาดส่งออกสำคัญที่สุดของสินค้าและบริการของจีน ในขณะที่จีนเป็นผู้ซื้อพันธบัตรรัฐบาลสหรัฐฯ รายใหญ่ที่สุดในโลก และช่วยค้ำประกันค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ นักวิชาการบางคนเรียกกระบวนการนี้ว่าเป็น “จีนอเมริกา” (Chimerica)¹¹ แต่ในอีกด้านหนึ่ง สหรัฐฯ และจีน ต่างมีการแข่งขันอย่างรุนแรงทั้งในด้านการปกป้องผลประโยชน์หลักแห่งชาติของตน การแข่งขันแย่งชิงอิทธิพลในบริเวณต่างๆ ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอเชีย-แปซิฟิก รวมทั้งการจัดระเบียบโลกและสถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาค ซึ่งกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วก็คือ การแข่งขันกันเรื่องสถานะความเป็นมหาอำนาจนำ (hegemony) ในระเบียบโลกนั่นเอง

ประการที่สอง การก่อรูปของสถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาค (regional architecture) ทั้งในมิติด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ โดยมีลักษณะที่สลับซับซ้อนและซ้อนทับกันอย่างเป็นโยงใยเครือข่ายหลายครั้งการก่อตัวและพลวัตของระบบสถาปัตยกรรมเชิงอำนาจระดับภูมิภาคใหม่นี้ได้เริ่มถามทำและวิพากษ์ระเบียบระหว่างประเทศเดิม ซึ่งดำรงอยู่มาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งในแง่ของหลักการแนวคิด สมาชิกภาพและการยอมรับ บทบาทนำของมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และความชอบธรรมยกตัวอย่างเช่น ความพยายามในการปฏิรูปองค์การสหประชาชาติ ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งการสร้างการบูรณาการทางเศรษฐกิจและความมั่นคงใหม่ภายนอกระเบียบระหว่างประเทศเดิม เช่น การรวมตัวของประเทศเกิดใหม่เช่น BRICS เป็นต้น เหนือสิ่งอื่นใด นี่คือการท้าทายระเบียบระหว่างประเทศเดิมที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ (Pax Americana)

โจทย์ทั้งสองประการ ทั้งการเปลี่ยนผ่านอำนาจโลกและการก่อตัวของสถาบันระหว่างประเทศใหม่นั้นเป็นส่วนหนึ่งของคำถามว่าด้วยระเบียบโลกและการเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลก (global order transition)¹² นั่นคือ ระเบียบโลกจะมีรูปร่างหน้าตาเป็นอย่างไร การเปลี่ยนผ่านระเบียบโลกนั้นจะก่อให้เกิดการสร้างสถาปัตยกรรมเชิงอำนาจระดับโลกใหม่ที่มีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมหรือไม่ รวมทั้งสะท้อนการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แท้จริงมากน้อยเพียงใด และจะบริหารจัดการความสัมพันธ์การแข่งขันและความตึงเครียดระหว่างมหาอำนาจหลักของโลกทั้งสองมหาอำนาจเช่นสหรัฐฯ และจีนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

¹⁰ Yuen Foong Khong, “Primacy or World Order? The United States and China’s Rise-A Review Essay”, *International Security*, Vol. 38: No. 3 (Winter 2013/2014), pp. 167-168

¹¹ Niall Ferguson, “From Empire to Chimerica”, in *The Ascent of Money* (New York: Penguin, 2008), pp. 283-340.

¹² งานชิ้นสำคัญที่ศึกษาเรื่องการเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลก โปรดดู Maximilian Terhalle, *The Transition of Global Order: Legitimacy and Contestation* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015).

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยมองว่าคำถามหรือโจทย์วิจัยว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจและการเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลกส่งผลต่อโครงสร้างสถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งเป็นอาณาบริเวณที่มีการแข่งขันทางอำนาจระหว่างมหาอำนาจหลักของโลกอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมาที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ระเบียบโลกและการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจหลักเป็นบริบทระหว่างประเทศ (international context) ของการอธิบายและการทำความเข้าใจความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปหรือประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย งานวิจัยชิ้นนี้จึงไม่ได้มุ่งพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจต่างๆ กับประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปเป็นรายประเทศ แต่ต้องการศึกษาบริบทและโครงสร้างอำนาจโลกที่มีผลกระทบและอิทธิพลต่อพลวัตเชิงอำนาจและสถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาคเป็นสำคัญ โดยเสนอว่า โครงสร้างอำนาจโลกในปัจจุบันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสองมหาอำนาจหลักคือสหรัฐฯ และจีน ในการแสวงหาดุลยภาพระหว่างการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและมั่งคั่ง กับการแข่งขันเชิงอำนาจรวมทั้งการแสวงหาระเบียบโลกใหม่ที่มีความชอบธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาเพียงสองมหาอำนาจหลักเท่านั้น

คำถามวิจัยหลักคือ ระเบียบโลกในเอเชีย-แปซิฟิก (ในฐานะที่เป็นปัจจัยระหว่างประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) มีที่มาที่ไปอย่างไร และกำลังพัฒนาคลี่คลายไปอย่างไรในช่วงต้นศตวรรษที่ 21? มหาอำนาจสำคัญของโลกสองมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ และจีนมีบทบาทสำคัญอย่างไรต่อความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจในเอเชีย-แปซิฟิก? งานวิจัยนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วนสำคัญ ดังต่อไปนี้ คือ ในส่วนแรก (บทที่ 2) งานวิจัยสำรวจข้อถกเถียงทางวิชาการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจ และการเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลก โดยนำเสนอข้อถกเถียงเกี่ยวกับระบบขั้วอำนาจเดียว (unipolar system) และการวิพากษ์ในช่วงหลังสงครามเย็น และข้อเสนอเชิงทฤษฎีว่าด้วยทางเลือกเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของรัฐมหาอำนาจนำอย่างสหรัฐฯ ต่อการผงาดขึ้นมาของจีน โดยนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายของสหรัฐฯ อย่างน้อยสี่แนวทาง ได้แก่ ทางเลือกแบบการสกัดกั้น (containment) การพั่วพัน (engagement) การสกัดกั้น-พั่วพัน (conengagement) และการถอนตัว (disengagement) ตามลำดับ

หลังจากพิจารณาข้อถกเถียงในเชิงทฤษฎีแล้ว ส่วนที่สอง (บทที่ 3) ฉายภาพรวมของระบบสถาปัตยกรรมทางด้านความมั่นคงในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา โดยพิจารณาบทบาทของมหาอำนาจหลักสองมหาอำนาจในระเบียบโลก นั่นคือ สหรัฐฯ และจีน โดยเสนอว่าการสิ้นสุดของสงครามเย็นได้เปลี่ยนแปลงสถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาค ทั้งทางเศรษฐกิจและความมั่นคง กล่าวคือ ระบบระหว่างประเทศที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้ริเริ่มถูกท้าทายจากความร่วมมือพหุภาคีในระดับภูมิภาค

การบูรณาการของอาเซียน และการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน ในงานวิจัยนี้ เสนอว่า ในปัจจุบัน สถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาคมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นในหลากหลายระดับ โดยหลอมรวมเอามหาอำนาจต่างๆ เข้ามาเป็นผู้เล่นสำคัญในภูมิภาคมากขึ้น แต่ก็ยังเผชิญกับทางแพร่งทางความมั่นคงที่มีทั้งการแข่งขันและความร่วมมือในเชิงสถาบันต่างๆ ในด้านหนึ่งคือ สหรัฐฯ ยังคงต้องการดำรงรักษาความเป็นมหาอำนาจนำเอาไว้ ซึ่งมีกรอบความร่วมมือแบบระบบพันธมิตร และต้องการพยายามสกัดกั้นอำนาจของจีน และในอีกด้านหนึ่งคือ ความพยายามของจีนในการริเริ่มกรอบความร่วมมือพหุภาคีกับอาเซียนและรัฐต่างๆ เพื่อที่จะยับยั้งหรือลดทอนอิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ โจทย์สำคัญของภูมิภาคนี้คือ รัฐต่างๆ จะพยายามรักษาดุลยภาพต่างๆ เหล่านี้เช่นใดในโลกในศตวรรษที่ 21

ส่วนที่สาม (บทที่ 4) ยกกรณีศึกษาสำคัญหนึ่งกรณี ได้แก่ กรณีพิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับพัวพันกับตัวแสดงระหว่างประเทศหลายตัวแสดง เพื่อแสดงให้เห็นถึงการแข่งขันทางอำนาจระหว่างมหาอำนาจหลักทั้งสองของโลกในกรณีดังกล่าว รวมทั้งการบริหารจัดการความขัดแย้งในกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ และกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค กล่าวอีกนัยหนึ่ง กรณีนี้นำไปสู่คำถามสำคัญคือ ระบบสถาปัตยกรรมทางด้านความมั่นคงของภูมิภาคนี้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดในการรับมือกับมหาอำนาจอย่างเช่นจีน และส่วนสุดท้ายคือบทสรุปของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยชี้ให้เห็นถึงโจทย์วิจัยต่อยอดความท้าทาย และแนวโน้มในอนาคตเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านทางอำนาจโลก การเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลก และการสร้างสถาปัตยกรรมระดับภูมิภาคในเอเชีย-แปซิฟิก

บทที่ 2

การเปลี่ยนผ่านอำนาจโลกในโลกเปลี่ยนผ่านอำนาจ?

ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่าด้วยการเมืองระบบขั้วอำนาจเดียว การครองอำนาจนำ และยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาต่อจีน

“The United States welcomes the rise of a prosperous, peaceful, and stable China. I want to repeat that. We welcome the rise of a prosperous, peaceful, and stable China. In fact, over recent decades, the United States has worked to help integrate China into the global economy. Not only because it’s in China’s best interests, but because it’s in America’s best interests and the world’s best interests. We want China to do well”.

- Barack H. Obama (พฤศจิกายน ค.ศ. 2014)

“The United States reiterated that it welcomes a strong, prosperous, and successful China that plays a greater role in world affairs. China welcomes the United States as an Asia-Pacific nation that contributes to peace, stability and prosperity in the region.”

- Barack H. Obama and Hu Jintao (มกราคม ค.ศ. 2011)

เกริ่นนำ

ในระหว่างวันที่ 9-11 พฤศจิกายน ค.ศ. 2014 ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนภายใต้การนำของ สี จิ้นผิง ผู้นำรุ่นที่ 5 เป็นเจ้าภาพการประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปค (APEC) ครั้งที่ 22 ณ กรุงปักกิ่ง Barack H. Obama ประธานาธิบดีของสหรัฐฯ ได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อผู้นำธุรกิจในการประชุมสุดยอดเอเปค โดยเน้นย้ำว่า สหรัฐฯ ต้อนรับการผงาดขึ้นมาของจีนที่มั่นคง สันติและมีเสถียรภาพ สามปีก่อนหน้านั้น เมื่อหู จิ่นเทา อดีตประธานาธิบดีของจีนเดินทางเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการ Obama และหู จิ่นเทา ได้ออกแถลงการณ์ร่วมในลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ การฉายภาพว่าทศวรรษการผงาดขึ้นมาของจีนอย่างสันติ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเผชิญกับความตึงเครียดมาตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการค้า ค่าเงินหยวน สิทธิมนุษยชน การขยายตัวของกองทัพจีน การอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนในทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้ การจารกรรมไซเบอร์ เป็นต้น หรือประเด็นปัญหาโดยรวมคือ การผงาดขึ้นมาของจีน (the rise of China)

ในช่วงที่ผ่านมา นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจำนวนมากตั้งหน้าถกเถียงในเชิงทฤษฎี และในเชิงประจักษ์ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านอำนาจระหว่างมหาอำนาจในการเมืองโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสหรัฐฯ กับจีน หรือระหว่างโลกตะวันตกกับโลกส่วนที่เหลือทั้งหมด (the rise of the rest) ข้อถกเถียงเรื่อง “การขึ้นมาและการตกต่ำของมหาอำนาจ” (the rise and fall of great powers) นั้นเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาโดยตลอด¹³ ประเด็นปัญหาเรื่อง ศตวรรษที่ 21 จะเป็น “ศตวรรษของเอเชีย” หรือ “ศตวรรษของจีน” ดังเช่นที่ศตวรรษที่ 20 เป็น “ศตวรรษของอเมริกา” หรือไม่นั้น นำมาสู่ชุดคำถามจำนวนหนึ่ง ได้แก่ อำนาจของสหรัฐฯ กำลังตกต่ำลงหรือไม่ การทะยานหรือการผงาดขึ้นมาของจีนจะเป็นอย่างไร การเปลี่ยนผ่านทางอำนาจจะเป็นไปอย่างสันติหรือไม่ หรือจะเกิดสงครามระหว่างมหาอำนาจ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาโดยตลอดในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ¹⁴ กล่าวคือ การเปลี่ยนผ่านอำนาจระหว่างสหรัฐฯ และจีนจะเป็นไปตาม “กฎ” แห่งธรรมชาติของ “การขึ้นมาและการตกต่ำของมหาอำนาจ” หรือไม่ หรือจะเป็นช้อยกเว้นกันแน่ ปัจจัยบางประการ เช่น ขีดความสามารถด้านอาวุธนิวเคลียร์ การพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างประเทศ หรือโลกาภิวัตน์ จะเป็นปัจจัยโอกาสหรือเงื่อนไขข้อจำกัดในการยับยั้งสงครามระหว่างมหาอำนาจ และอาจสรรสร้างเสถียรภาพระหว่างประเทศหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด

ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนผ่านอำนาจยังชี้ชวนให้นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถามท่ามมอมองเชิงทฤษฎีว่าระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันมีลักษณะอย่างไร และจะคลี่คลายพัฒนาไปอย่างไร รวมทั้งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศอย่างไร กล่าวคือ การเมืองโลกในปัจจุบันยังคงเป็นระบบการเมืองแบบขั้วอำนาจเดียวอยู่หรือไม่ นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างไม่มีความสมานฉันท์ในประเด็นร่วมสมัยดังกล่าว โดยถกเถียงกันว่ายังคงเป็นระบบขั้วอำนาจเดียว ระบบหลายขั้วอำนาจ ระบบไร้ขั้วอำนาจ¹⁵ หรือพัฒนาไปสู่ระบบทวีอำนาจหรือ

¹³ โปรดดู Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Random House, 1987); G. John Ikenberry, ed., *Power, Order, and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press 2014). เป็นต้น

¹⁴ อาจมีกรณีศึกษาที่เป็นช้อยกเว้น ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านอำนาจแบบสันติระหว่างอังกฤษและสหรัฐฯ ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 โปรดดู Charles A. Kupchan, Emanuel Adler, Jean-Marc Coicaud, and Yuen Foong Khong, *Power in Transition: The Peaceful Change of International Order* (Tokyo: United Nations University Press, 2001); Jittipat Poonkham, *1898 and American Expansionism: A Great Transformation of US Foreign Policy and Identity* (Saarbrücken, Germany: Lambert Academic Printing, 2012).

¹⁵ Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance”, *Foreign Affairs*, Vol. 83: No. 3 (May/ June 2008): pp. 44-56.

“จีนอเมริกา” (Chimerica; ระหว่างสหรัฐฯ และจีน)¹⁶ ในขณะที่ Joseph S. Nye, Jr. เสนอว่า การเมืองโลกในศตวรรษที่ 21 มีลักษณะเป็น “เกมหมากรุก 3 มิติที่มีความสลับซับซ้อน” (a complex three dimensional chess game)¹⁷ หรือ Amytav Acharya เรียกว่าเป็น “Multiplex world”¹⁸ เป็นต้น

ในบทนี้ ผู้เขียนไม่ได้มุ่งหมายที่จะตอบคำถามทั้งหมดข้างต้น หรือคำถามว่าด้วยความเป็นสันติหรือสงครามของการเปลี่ยนผ่านอำนาจระหว่างสหรัฐฯ และจีน แต่มุ่งศึกษาข้อถกเถียงโต้แย้งของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ “มอง” ลักษณะสำคัญของระบบระหว่างประเทศตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นต้นมา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของทฤษฎีต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ซึ่งจะช่วยสะท้อนหรือคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนผ่านอำนาจในศตวรรษที่ 21 ต่อไป กล่าวคือ ประการแรก บทนี้พิจารณาบรรดาธิบายของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีต่อโลกยุคหลังสงครามเย็นว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร เป็นระบบการเมืองแบบขั้วอำนาจเดียวหรือไม่ และระบบนี้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของโลกหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งการคาดการณ์เชิงทฤษฎีในประการที่สอง บทนี้พิจารณาข้อเสนอเชิงทฤษฎีว่าด้วยทางเลือกเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอำนาจ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอำนาจเดิมที่มีต่อการผงาดขึ้นมาของรัฐบาลอำนาจใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐบาลอำนาจเดิมควรมองการผงาดขึ้นมาอย่างไร และกำหนดทำได้อย่างไร รวมทั้งรัฐควรดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างไร ด้วยเครื่องมือนโยบายต่างประเทศอะไรต่อรัฐบาลอำนาจใหม่

อนึ่ง บทนี้เลือกพิจารณาเฉพาะทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่อาจเรียกว่าเป็น “ทฤษฎีที่มุ่งการแก้ไขปัญหา” (problem-solving theory)¹⁹ ได้แก่ สัจนิยมหรือสภาพจริงนิยม (Realism)

¹⁶ Niall Ferguson, “From Empire to Chimerica”, in *The Ascent of Money* (New York: Penguin, 2008), pp. 283-340.

¹⁷ ประกอบด้วยเกมหมากรุกสามกระดานในสามระนาบด้วยกัน ได้แก่ ระนาบแรก คือ หมากรุกด้านการทหารและความมั่นคง โลกยังคงเป็นระบบขั้วอำนาจเดียว ระนาบที่สอง คือ หมากรุกด้านเศรษฐกิจ โลกพัฒนาเป็นระบบหลายขั้วอำนาจ ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐฯ จีน ยุโรป ญี่ปุ่น และมหาอำนาจใหม่ๆ ได้แก่ บราซิลและอินเดีย และระนาบที่สาม คือ หมากรุกด้านความสัมพันธ์ข้ามชาติ ซึ่งประกอบด้วยแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจมีลักษณะกระจายอย่างมาก Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011).

¹⁸ Amytav Acharya, “A Multiplex World”, in *The End of American World Order* (Cambridge: Polity, 2014), p. 1.

¹⁹ Robert W. Cox แบ่งทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ คือ “ทฤษฎีที่มุ่งการแก้ไขปัญหา” กับ “ทฤษฎีวิพากษ์” (critical theory) โดยทฤษฎีกลุ่มแรกเป็นทฤษฎีที่เน้นการอธิบาย และมีเป้าหมายเพื่อการรักษาสถานภาพเดิมของโครงสร้างอำนาจ “ทฤษฎีที่มุ่งการแก้ไขปัญหา” ได้แก่ สภาพจริงนิยมและเสรีนิยม ในขณะที่ “ทฤษฎีวิพากษ์” มุ่งเน้นการทำ ความเข้าใจที่มาที่ไปของโครงสร้างอำนาจโลก และมีเป้าหมายเพื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน “ทฤษฎีวิพากษ์” ได้แก่ Critical Theory (ที่ได้รับอิทธิพลจาก Frankfurt School) Poststructuralism Postcolonialism และ Feminism เป็นต้น โปรดดู Robert W. Cox, ‘Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory’, in *Neorealism and Its Critics*, ed. Robert Keohane (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 204-254.

และเสรีนิยม (Liberalism) เท่านั้น โดยทฤษฎีกลุ่มนี้มองว่า ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กับนโยบายเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกขาดจากกันได้²⁰ บทนี้แบ่งออกเป็นสามส่วนสำคัญด้วยกันนั่นคือ ส่วนแรกนำเสนอแนวความคิดหลักเรื่อง “ระบบระหว่างประเทศ” “อนาธิปไตย” “การครองอำนาจนำ” และ “จักรวรรดิ” ในส่วนที่สองพิจารณาข้อถกเถียงโต้แย้งของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ว่าด้วยระบบการเมืองแบบขั้วอำนาจเดียว โดยพิจารณาปัจจัยเรื่องเสถียรภาพ ความยั่งยืน ความเป็นสันติ และทางเลือกเชิงนโยบายของทฤษฎีต่างๆ โดยผู้เขียนได้จัดจำแนกกลุ่มแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกันคือ (1) กลุ่มมองโลกในแง่ร้าย ที่มองว่าระบบขั้วอำนาจเดียวไม่มีเสถียรภาพ อย่างไรเสีย สหรัฐฯ ก็ต้องถูกถ่วงดุลอำนาจจากรัฐต่างๆ ในที่สุดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (2) กลุ่มมองโลกในแง่ดี ซึ่งเสนอว่า โครงสร้างอำนาจที่เป็นแบบขั้วอำนาจเดียวภายใต้อำนาจนำของสหรัฐฯ จะอยู่อย่างยาวนาน และมีเสถียรภาพ และ (3) กลุ่มทางสายกลาง ซึ่งมองว่า สหรัฐฯ จะสามารถอยู่ยาวได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับ การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ เอง และในที่สุดท้ายจะพิจารณาอำนาจนำของสหรัฐฯ ในระบบขั้วอำนาจเดี่ยวนี้อาจรับมือกับการผงาดขึ้นมาของจีนอย่างไร โดยนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย สี่แนวทาง ได้แก่ ทางเลือกแบบการสกัดกั้น (containment) การพัวพัน (engagement) การสกัดกั้น-พัวพัน (congagement) และการถอนตัว (disengagement) ตามลำดับ

ว่าด้วยระบบและระเบียบระหว่างประเทศ: ระบบขั้วอำนาจเดียวหรือการครองอำนาจนำ?

“When IR scholars today use the word structure they almost always mean Waltz’s materialist definition as a distribution of capabilities.”

- Alexander Wendt²¹

Alexander Wendt นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแนวสร้างสรรค์นิยม (Constructivism) เสนอไว้อย่างน่าสนใจว่า ในสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เวลาเรากล่าวถึง คำว่า “โครงสร้าง” ของ “ระบบระหว่างประเทศ” แล้ว เรามักจะอนุมานตามนิยามของ Kenneth N. Waltz เจ้าสำนักทฤษฎีสภาพจริงนิยมเชิงโครงสร้างหรือสภาพจริงนิยมใหม่ (Structural Realism/

²⁰ Joseph S. Nye, Jr., “International Relations: The Relevance of Theory to Practice”, in **The Oxford Handbook of International Relations**, eds. Christian Reus-Smit and Duncan Snidal (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 648-660.

²¹ Alexander Wendt, **Social Theory of International Politics** (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 249.

Neorealism) เป็นสำคัญ²² นั่นคือ การนิยามโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศว่าเป็นอนาธิปไตย (anarchy) ในความหมายที่ว่าไม่มีอำนาจกลางในการเมืองระหว่างประเทศ โดยโครงสร้างนี้ได้รับการขับเคลื่อนด้วยการกระจายของขีดความสามารถทางด้านวัตถุหรือ distribution of material capabilities

สำหรับ Waltz แล้ว ระบบระหว่างประเทศประกอบด้วยหน่วยพื้นฐานคือ รัฐ ซึ่งมีอำนาจอธิปไตย และมีลักษณะเป็นหน่วยที่เหมือนกันหมด (like units) รัฐต่างๆ มีปฏิสัมพันธ์กันภายใต้โครงสร้างของระบบที่เป็นอนาธิปไตย โดย Waltz พิจารณาการกระจายขีดความสามารถระหว่างรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของรัฐ โดยเฉพาะรัฐมหาอำนาจต่างๆ ในระบบหรือเรียกว่าระบบขั้วอำนาจ (polarity) ขึ้นมาในระบบระหว่างประเทศในช่วงเวลาหนึ่งๆ ยกตัวอย่างเช่น ระบบระหว่างประเทศในช่วงระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้งมีลักษณะเป็นระบบหลายขั้วอำนาจ (multipolar system) ระบบระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็นมีลักษณะเป็นระบบสองขั้วอำนาจ (bipolar system) และระบบระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นระบบขั้วอำนาจเดียว (unipolar system) เป็นต้น

โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยไม่ได้หมายถึงภาวะไร้ระเบียบ แต่หมายถึงภาวะที่ไม่มีอำนาจกลางที่จะช่วยธำรงรักษาความมั่นคงและความปลอดภัย ระเบียบ (order) สามารถเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีภาวะดุลยภาพของอำนาจระหว่างรัฐมหาอำนาจ ซึ่งจะก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบระหว่างประเทศตามมา²³ เราเรียกว่า ระบบดุลแห่งอำนาจหรือ balance of power ซึ่งเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา จนถือเป็นสัจธรรมของระบบ โดยมีเป้าหมายเพื่อธำรงรักษาเสถียรภาพของระบบเอาไว้นั่นเอง จนกระทั่งรัฐใดรัฐหนึ่งหรือกลุ่มของรัฐกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้นในเชิงเปรียบเทียบ และสันคลอนหรือทำลายดุลยภาพของอำนาจ พฤติกรรมการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐมหาอำนาจก็จะมี การถ่วงดุลอำนาจ (balancing) โดยการถ่วงดุลอำนาจเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะคือ การถ่วงดุลภายใน (internal balancing) โดยรัฐที่มีขีดความสามารถน้อยกว่ามักจะสะสมและเพิ่มขีดความสามารถ

²² Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Massachusetts: Addison-Wesley, 1979).

²³ นักวิชาการสำนักอังกฤษ (English School) เช่น Hedley Bull เสนอให้แยกแยะระหว่างคำว่า “ระบบระหว่างประเทศ” (International System) “สังคมระหว่างประเทศ” (International Society) และ “สังคมโลก” (World Society) โดย “ระบบระหว่างประเทศ” เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ จนทำให้การกระทำของแต่ละฝ่ายมีผลกระทบต่ออีกฝ่าย ในขณะที่ยกคำว่า “สังคมระหว่างประเทศ” รัฐสมาชิกยังตระหนักรู้และยอมรับคุณค่าและผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน และมองว่ารัฐต่างๆ ผูกพันกันไว้ด้วยกฎกติการ่วมกัน และสถาบันที่เป็นกรอบกำกับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน ส่วนคำว่า “สังคมโลก” เป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษยชาติทั้งหมดในโลก โปรดดู Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 1977).

ในด้านต่างๆ เช่น ด้านการทหารและเศรษฐกิจ และการถ่วงดุลภายนอก (external balancing) โดยรัฐต่างๆ ในระบบที่มีขีดความสามารถน้อยกว่ารวมตัวกันเป็นกลุ่มพันธมิตร (alliance formation) เพื่อที่จะถ่วงดุลอำนาจรัฐดังกล่าวข้างต้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้²⁴ ซึ่งอาจจะนำไปสู่สงครามได้

ในบางครั้ง รัฐที่มีอำนาจมหาศาลที่สุด (a preponderance of power) ซึ่งเราเรียกว่า เป็นการครองอำนาจนำ (hegemony) สามารถเกิดขึ้นได้ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นั่นคือ ระบบระหว่างประเทศมีการกระจายอำนาจและขีดความสามารถเป็นการเมืองแบบขั้วอำนาจเดียวนั่นเอง อย่างไรก็ตาม นักทฤษฎีแนวสภาพจริงนิยมจะเสนอว่า ภาวะดังกล่าวจะเป็นไปในระยะสั้นๆ และจะนำไปสู่ระบบดุลแห่งอำนาจอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ การถ่วงดุลอำนาจเป็นแบบแผนที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก (regularities) ในการเมืองระหว่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่า ระบบระหว่างประเทศสามารถเกิดระเบียบได้ เมื่อการกระจายอำนาจและขีดความสามารถเป็นไปอย่างสมดุลระหว่างรัฐมหาอำนาจ ระเบียบระหว่างประเทศแบบแรกนี้ คือ อนาธิปไตย

ตารางที่ 1: รูปแบบของระเบียบระหว่างประเทศ

	อนาธิปไตย	การครองอำนาจนำ	จักรวรรดิ
ตรรกะของระเบียบ	ดุลแห่งอำนาจ	ความยินยอม กฎกติกา ร่วมกัน และสถาบัน	การบังคับสั่งการ และการใช้กำลัง
เป้าประสงค์	การธำรงรักษาความเป็นอิสระของรัฐ	การสร้างสินค้าและบริการ สาธารณะ (public goods)	ผลประโยชน์ของรัฐที่ครอบงำ
ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ	รัฐหรือมหาอำนาจที่เท่าเทียมกัน	ผู้นำ-ผู้ตาม	ผู้ปกครอง-ผู้ถูกปกครอง/ จักรวรรดิ-อาณานิคม

ที่มา: ปรับปรุงมาจาก Ikenberry 2011

²⁴ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Massachusetts: Addison-Wesley, 1979), p. 118.

ระเบียบระหว่างประเทศแบบที่สอง คือ การครองอำนาจนำ (hegemony) งานทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ งานของ Robert Gilpin²⁵ Power Transition²⁶ และ Long Cycles²⁷ เป็นต้น โดยมีลักษณะสำคัญร่วมกับ Waltz และนักสภาพจริงนิยม กล่าวคือ กลุ่มนี้พิจารณาว่าการครองอำนาจนำมาจากมิติของวัตถุนิยม หรือขีดความสามารถทางวัตถุ อย่างไรก็ตาม นักทฤษฎีกลุ่มนี้แตกต่างไปจากงานของสภาพจริงนิยม ดังต่อไปนี้ คือ ในประการแรก ระบบระหว่างประเทศไม่ได้ถูกผลักดันด้วยระบบดุลแห่งอำนาจ หากแต่เป็นโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยมีอำนาจนำซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเอง²⁸ ในประการที่สอง การครองอำนาจนำของรัฐที่มีขีดความสามารถมากที่สุดนั้นก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบระหว่างประเทศ แทนที่จะเป็นความไร้เสถียรภาพ และประการที่สาม นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่า ระเบียบโลกนั้นมีลักษณะเป็นวงจรของความเป็นผู้นำและการครอบงำ กล่าวคือ มีการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากรัฐมหาอำนาจเดิมที่ครองอำนาจนำในระบบไปสู่รัฐมหาอำนาจใหม่อยู่เสมอในประวัติศาสตร์ ทั้งนี้อาจเกิดจากรัฐที่มีขีดความสามารถสูงขึ้น และไม่พอใจต่อระเบียบที่ดำรงอยู่ในขณะนั้น จึงทำลายโครงสร้างอำนาจเดิม ซึ่งโดยมากมักจะนำไปสู่สงครามระหว่างมหาอำนาจ และการจัดระเบียบใหม่ที่สอดคล้องกับอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐที่ครองอำนาจนำ

นอกจากนี้ยังมีงานอีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ Hegemonic Stability Theory และเสรีนิยม โดย Hegemonic Stability Theory²⁹ เสนอว่า ในประการแรก การครองอำนาจนำก่อให้เกิดเสถียรภาพ

²⁵ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981). งานที่วิพากษ์งานของ Gilpin โปรดดู G. John Ikenberry, ed., *Power, Order, and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press 2014).

²⁶ A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Knopf, 1958); A.F.K. Organski, and Jacek Kugler, *The War Ledger* (University of Chicago Press, 1980); Ronald Tammen, Jacek Kugler, and Douglas Lemke, eds., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century* (New York: Chatham House, 2000).

²⁷ George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Seattle: University of Washington Press, 1987); William R. Thompson, *On Global War: Historical-Structural Approaches to World Politics* (Columbia: University of South Carolina, 1988); Karen Rasler and William R. Thompson, *The Great Powers and Global Struggle, 1490-1900* (Lexington: University of Kentucky Press, 1994).

²⁸ โปรดดู Carla Norrlof, *America's Global Advantage: US Hegemony and International Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

²⁹ Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley: University of California Press, 1974); Robert Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability Theory and Changes in International Economic Regimes", in *Change in the International System*, eds. Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson, and Alexander L. George (Boulder: Westview, 1980); Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory", *International Organization*, Vol. 39: No. 4 (1985): pp. 580-614; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 1987).

ระหว่างประเทศได้ เนื่องจากรัฐมหาอำนาจที่ครองอำนาจนำมีลักษณะเป็นอำนาจที่เป็นมิตร (benevolent hegemony) และทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะระหว่างประเทศ (international public goods) ต่างๆ ให้แก่รัฐทั้งหลายในระบบระหว่างประเทศ เช่น เงินตราสกุลหลัก การค้า ความมั่นคง เป็นต้น โดยรัฐต่างๆ ได้รับผลได้จากการอยู่ภายใต้ระเบียบระหว่างประเทศที่มีอำนาจนำเป็นผู้นำ ในขณะที่นักวิชาการเสรีนิยมมองว่า ถ้ารัฐที่มีอำนาจมากที่สุดในระบบระหว่างประเทศหรือมหาอำนาจนำนั้นยึดโยงกับกฎกติกาและสถาบันระหว่างประเทศที่เป็นพหุภาคีนิยม และมีความยับยั้งในตัวเอง (self-restraint) ระเบียบระหว่างประเทศก็อาจจะเกิดขึ้นในรูปแบบที่เป็น “การครองอำนาจนำแบบเสรีนิยม” (liberal hegemony) หรือที่ G. John Ikenberry เรียกว่าเป็น “Liberal Leviathan”³⁰ นั่นเอง กล่าวคือ การครองอำนาจนำของรัฐที่มีขีดความสามารถมากที่สุดนั้นก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในระเบียบแบบนี้จึงเป็นลักษณะผู้นำ-ผู้ตาม โดยผู้ตามยินยอมและยอมรับบทบาทของมหาอำนาจนำดังกล่าว

ระเบียบระหว่างประเทศแบบที่สาม คือ จักรวรรดิ (empire) ซึ่งเป็นระเบียบระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นลำดับชั้น (hierarchical) ที่ไม่เท่าเทียมกันของอำนาจ โดยแตกต่างไปจากการครองอำนาจนำในแง่ที่การครองอำนาจนำนั้น รัฐมหาอำนาจนำดำเนินการภายใต้กฎกติกาและสถาบันระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้มีความชอบธรรมระหว่างประเทศ ในขณะที่ระเบียบแบบจักรวรรดินั้น รัฐมหาอำนาจนำใช้อำนาจผ่านการบังคับและการใช้กำลังความรุนแรง นอกจากนี้ จักรวรรดิยังเป็น “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐหนึ่งมีอำนาจควบคุมเหนืออำนาจอธิปไตยของรัฐหรือสังคมการเมืองอีกหน่วยหนึ่ง ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ”³¹ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในระเบียบแบบจักรวรรดินี้จึงเป็นลักษณะเจ้าผู้ปกครอง-ผู้ถูกปกครอง จักรวรรดิ-อาณานิคม หรือศูนย์กลาง-ชายขอบ

ข้อถกเถียงว่าด้วยจักรวรรดิในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้งในช่วงก่อนและหลังสงครามอิรักใน ค.ศ. 2003 นักวิชาการบางท่าน เช่น Michael Cox เสนอว่า ควรพิจารณามหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ว่าเป็นจักรวรรดิ³² หรือนักวิชาการบางท่าน เช่น Niall Ferguson มองว่า สหรัฐฯ

³⁰ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011).

³¹ Michael Doyle, *Empires* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 45.

³² Michael Cox, “Empire in Denial? Debating US Power”, *Security Dialogue*, Vol. 35: No. 2 (2004): pp. 228-236; Michael Cox, “The Empire’s Back in Town-Or America’s Imperial Temptation-Again”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.32: No. 1 (2003): pp. 1-27. และโปรดดู Daniel Nexon, and Thomas Wright, “What’s at Stake in the American Empire Debate?” *American Political Science Review*, Vol. 101: No. 2 (July 2007): pp. 256-61.

เป็นจักรวรรดิ แต่เป็นจักรวรรดิที่ส่งเสริมและสนับสนุนเสรีภาพ³³ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มุ่งการแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่แล้วปฏิเสธว่าสหรัฐฯ เป็นจักรวรรดิ³⁴ อนึ่ง ข้อถกเถียงว่าด้วยจักรวรรดิอยู่นอกเหนือไปจากขอบเขตของการวิจัยชิ้นนี้³⁵

กล่าวโดยย่อ นักทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมองระบบและระเบียบระหว่างประเทศแตกต่างกัน โดยมีระเบียบ 3 รูปแบบสำคัญ ได้แก่ อนาธิปไตย การครองอำนาจนำ และจักรวรรดิ นักทฤษฎีที่มุ่งการแก้ไขปัญหาหมักพิการณาระบบและระเบียบระหว่างประเทศบนพื้นฐานของวัตถุนิยม โดยการมองอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรเป็นสำคัญ

ว่าด้วยทฤษฎีการเมืองระบบขั้วอำนาจเดียว: เสถียรภาพ ความยั่งยืน และทางเลือกเชิงนโยบาย?

การล่มสลายของสหภาพโซเวียตในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ได้ทำให้ระบบดุลแห่งอำนาจของการเมืองโลกเปลี่ยนแปลงจากระบบสองขั้วอำนาจ (bipolarity) ระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียตไปสู่โครงสร้างแบบขั้วอำนาจเดียว (unipolarity) ภายใต้อำนาจนำของสหรัฐฯ ในส่วนที่สองจะแสดงให้เห็นถึงข้อโต้แย้งของนักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกระแสหลักจำนวนหนึ่งที่พยายามตอบคำถามสำคัญว่า โครงสร้างอำนาจหลังยุคสงครามเย็นมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร โครงสร้างอำนาจระหว่างประเทศที่มีขั้วอำนาจเดียวนั้นจะมีเสถียรภาพมากน้อยเพียงใด และสหรัฐฯ จะเป็นมหาอำนาจนำที่เป็นข้อยกเว้นสำหรับสัจธรรมที่ว่า “การขึ้นมาและการตกต่ำของมหาอำนาจ” หรือไม่ เพราะเหตุใด และสหรัฐฯ ในฐานะที่เป็นมหาอำนาจนำนั้นพึงที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างไร

ในที่นี้ ผู้เขียนจะได้แบ่งกลุ่มแนวคิดทฤษฎีที่พยายามตอบโจทย์ข้างต้นนี้ออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน ดังนี้คือ³⁶ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มมองโลกในแง่ร้าย (unipolar pessimists) มองว่าระบบขั้วอำนาจเดียวนั้นไม่มีเสถียรภาพ กล่าวคือ จะไม่อยู่ยาวนาน โดยสหรัฐฯ จะต้องถูกถ่วงดุลอำนาจในที่สุดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

³³ Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire* (New York: Penguin, 2004).

³⁴ งานวิพากษ์ข้อถกเถียงว่าด้วยจักรวรรดิ โปรดดู Andrew Hurrell, “Empire Reborn?” in *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2007), pp. 262-283.

³⁵ งานในภาษาไทย โปรดดู สรวิต ชัยนาม, *จักรวรรดิอเมริกา* (กรุงเทพฯ: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

³⁶ โปรดดู จิตติภัทร พูนขำ, “พินิจทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแนวสังคมนิยมใหม่ (Neorealism): ว่าด้วยความเป็นเจ้าของสหรัฐอเมริกาต่อดุลแห่งอำนาจในยุคหลังสงครามเย็น”, *วารสารสังคมศาสตร์*, ปีที่ 41: ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2553): หน้า 1-31.

กลุ่มที่สองคือกลุ่มมองโลกในแง่ดี (unipolar optimists) ซึ่งเสนอว่าโครงสร้างอำนาจที่เป็นแบบขั้วอำนาจเดียวมีเสถียรภาพ นั่นคือจะอยู่อย่างยาวนาน และมีสันติภาพ และกลุ่มสุดท้ายเป็นกลุ่มทางสายกลาง (unipolar agnostics) มองว่า สหรัฐฯ จะสามารถอยู่ยาวนานได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการดำเนินพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ เอง

ในกลุ่มแรกเป็นกลุ่มมองโลกในแง่ร้าย กลุ่มนี้ประกอบไปด้วย Kenneth Waltz, John J. Mearsheimer, Christopher Layne เป็นต้น³⁷ Waltz เสนอว่า โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศยุคหลังสงครามเย็นได้กลายเป็นระบบขั้วอำนาจเดียว³⁸ ซึ่งสหรัฐฯ มีขีดความสามารถหรืออำนาจสูงสุด โดยเขามองว่าระบบขั้วอำนาจเดียวนั้นไม่มีเสถียรภาพ หรือมีเสถียรภาพน้อยกว่าระบบสองขั้วอำนาจ³⁹ โดย Waltz นิยามความมีเสถียรภาพในแง่ของความยั่งยืนหรือการดำรงอยู่ยาวนาน (durability) เท่านั้น

³⁷ โปรดดู Kenneth Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol.18: No. 2 (Fall 1993): pp. 44-79; Kenneth Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol.25: No. 1 (Summer 2005): pp. 5-41; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001); John Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol.15: No.1 (Summer 1990), pp. 5-56; Christopher Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise,” *International Security*, Vol.17: No.4 (Spring 1993): pp. 5-51; Christopher Layne, “The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment,” *International Security*, Vol.31: No.2 (Fall 2006): pp. 7-41; Christopher Layne “The Waning of US Hegemony—Myth or Reality?” *International Security*, Vol. 34: No. 1 (Summer 2009): pp. 147-172; Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment”, *International Security*, Vol. 35: No. 4 (Spring 2011): pp. 7-44 เป็นต้น

³⁸ Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” p. 27. อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของการล่มสลายของสหภาพโซเวียต Waltz ยังมีท่าทีคลุมเครือไม่ชัดเจนว่าการเมืองโลกเปลี่ยนเป็นระบบขั้วอำนาจเดียวแล้วหรือไม่ Waltz ได้เขียนบทความขึ้นหนึ่งโดยเสนอว่า “ระบบสองขั้วอำนาจยังคงอยู่ต่อมา แม้ว่าจะมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไป” ทั้งนี้ เพราะ “ในทางด้านการทหารแล้ว รัสเซียยังคงสามารถดูแลตนเองได้”³⁸ Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” p. 52. ในทางตรงกันข้าม Christopher Layne สรุปอย่างตรงไปตรงมาว่า “การล่มสลายของสหภาพโซเวียตเปลี่ยนรูปของระบบระหว่างประเทศจากระบบสองขั้วอำนาจมาสู่ระบบขั้วอำนาจเดียว” โปรดดู Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise,” p. 5.

³⁹ Kenneth Waltz, “The Stability of a Bipolar World”, *Daedalus*, Vol. 93: No. 3 (1964): pp. 881-909. นักทฤษฎีกลุ่มนี้ยังคาดการณ์ด้วยว่า สถาบันระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นมาจากโครงสร้างระบบสองขั้วอำนาจก็จะหมดบทบาทตามไป เช่น NATO ซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่เป็น “หนึ่งในสถาปัตยกรรมพื้นฐานที่ขาดเสียมิได้สำหรับสภาพแวดล้อมทางความมั่นคงของยุโรปที่มีเสถียรภาพ” แต่หลังสงครามเย็นเป็นต้นมา Waltz เห็นว่า “NATO’s day are not numbered, but its years are.” ทำที่นี้สอดคล้องกับ John J. Mearsheimer โปรดดู Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” pp. 75-76; John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, Vol. 19: No. 3 (Winter 1994/5): pp. 5-49.

โครงสร้างอำนาจที่เป็นขั้วอำนาจเดียวจะดำรงอยู่ได้ไม่นานเพราะประเทศมหาอำนาจระดับรองจะหาทาง ถ่วงดุลประเทศที่มีอำนาจมากที่สุดในระบบ “ไม่ว่าจะโดยประเทศเดียวหรือโดยการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม”⁴⁰ การเมืองของระบบขั้วอำนาจเดียวจึงเป็นเพียง “ช่วงขณะหนึ่ง” (unipolar moment)⁴¹ หรือ “ภาพลวงตา” (unipolar illusion)⁴² เท่านั้น โดยสหรัฐฯ จะต้องถูกถ่วงดุลอำนาจ และนำมาสู่การล่มสลายของระบบ ขั้วอำนาจเดียวในที่สุด

Waltz ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้อำนาจของสหรัฐฯ เมื่อกลายมาเป็นมหาอำนาจนำไว้ว่า

รัฐที่ทรงอิทธิพลมักคิดว่าตนเองกำลังทำเพื่อสันติภาพ ความยุติธรรม และความเป็นอยู่ที่ดีของโลก และสหรัฐฯ ก็คิดเช่นนั้นจริงๆ แต่ประเด็นเหล่านี้จะถูกรัฐที่ทรงอำนาจตีความตามใจชอบ ซึ่งอาจจะขัดแย้งกับความต้องการและผลประโยชน์ของผู้อื่น... เมื่อไม่มีสหภาพโซเวียตแล้ว สหรัฐฯ ก็ไม่มีภัยหลักที่คุกคามต่อความมั่นคงของตนอีกต่อไป...การมีภัยคุกคามอย่างต่อเนื่องช่วยให้นโยบายมีความคงเส้นคงวา แต่เมื่อปราศจากภัยคุกคามเสียแล้ว การดำเนินนโยบายก็เป็นไปตามอำเภอใจ⁴³

ในมุมมองของนักทฤษฎีกลุ่มนี้ เหตุที่รัฐอื่นๆ ยังหยุดชะงักในการถ่วงดุลอำนาจสหรัฐฯ เป็นเพราะ “สหรัฐฯ ยังคงมีผลประโยชน์ต่างๆ ต่อรัฐอื่นๆ ซึ่งเริ่มคุ้นชินกับความสะดวกสบายที่สหรัฐฯ แกรับภาระหน้าที่หลายอย่างแทน”⁴⁴ แต่เมื่อสภาพการณ์ได้แปรเปลี่ยนไปสู่การที่มหาอำนาจนำเช่นสหรัฐฯ ใช้อำนาจตามอำเภอใจมากขึ้นดังที่ Waltz ได้เสนอไว้ เมื่อนั้น การถ่วงดุลอำนาจกับสหรัฐฯ โดยประเทศมหาอำนาจอื่นจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

Waltz เชื่อว่า เราสามารถรอนับถอยหลังวันเวลาของการครองอำนาจนำของสหรัฐฯ ที่จะต้องถูกถ่วงดุลอำนาจจากรัฐอื่นๆ ในระบบ และโครงสร้างอำนาจโลกย่อมกลับไปสู่การเป็นระบบหลายขั้วอำนาจ (multipolarity) Layne เห็นว่า “ในระบบขั้วอำนาจเดียว รัฐต่างๆ ย่อมถ่วงดุลอำนาจกับมหาอำนาจนำที่ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุล”⁴⁵ ปัญหาจึงไม่ใช่อยู่ที่ว่าจะมีขั้วอำนาจใหม่เกิดขึ้นหรือไม่ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่า

⁴⁰ Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” p. 53.

⁴¹ Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, Vol. 70: No. 1 (Winter 1990/1).

⁴² Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise”.

⁴³ Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” pp. 28-29.

⁴⁴ Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” p. 77.

⁴⁵ Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise,” p. 13.

จะเกิดขึ้นเมื่อใด (when) เท่านั้นเอง ทั้ง Waltz และ Layne เสนอว่ามันอาจจะในช่วงเปลี่ยนผ่านที่รวดเร็ว กล่าวคือ ระบบขั้วอำนาจเดียวจะเปลี่ยนรูปไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจภายในต้นศตวรรษหน้าหรือภายในประมาณ 10-20 ปีภายหลังการล่มสลายของสงครามเย็น⁴⁶

อย่างไรก็ตาม การคาดการณ์ดังกล่าวก็ไม่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ สหรัฐฯ สามารถดำรงความเป็นอำนาจนำอยู่ได้ และปราศจากการถ่วงดุลอำนาจจากรัฐอื่นๆ ในระบบ แม้ว่าต่อมา Layne ก็ยอมรับเองว่า การคาดการณ์ของเขาและ Waltz มีความผิดพลาด แต่ยังคงยืนยันว่าแนวความคิดที่ว่าระบบขั้วอำนาจเดียวนี้อาจก่อให้เกิดมหาอำนาจใหม่ขึ้นมาท้าทาย และถ่วงดุลอำนาจสหรัฐฯ จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน⁴⁷

ดังนั้น ในสายตาของนักวิชาการกลุ่มนี้ ภายใต้ระบบขั้วอำนาจเดียว การถ่วงดุลอำนาจโดยรัฐอื่นๆ ต่อสหรัฐฯ จะต้องเกิดขึ้น และระบบขั้วอำนาจเดียวจะเปลี่ยนรูปไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจ แต่ก็ไม่สามารถระบุให้ชัดเจนลงไปได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด⁴⁸ การที่นักวิชาการกลุ่มมองโลกในแง่ร้ายเชื่อเช่นนั้นประกอบด้วยเหตุผลสองประการสำคัญด้วยกัน นั่นคือ ประการแรก รัฐที่มีอำนาจมหาศาลย่อมมีภาระหน้าที่ที่เกินขอบเขตของตนเอง อันนำมาซึ่งความอ่อนแอในระยะยาว รวมทั้งยังมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดด้วย และประการที่สอง แม้ว่ารัฐดังกล่าวจะประพฤติดัวเป็นมิตรหรือมีการควบคุมตรวจสอบตัวเอง รัฐที่อ่อนแอกว่าก็ยังคงกังวลกับพฤติกรรมในอนาคตของมหาอำนาจนำนั้นอยู่ดี รวมทั้งอำนาจที่ไม่มีการถ่วงดุลตรวจสอบนี้จะสร้างความไม่แน่นอนและโน้มนำรัฐที่อ่อนแอให้ต้องเสริมสร้างขีดความสามารถของตนขึ้นมา หรือไม่เช่นนั้นก็จะสร้างพันธมิตรกับรัฐอื่นๆ เพื่อที่จะทำให้การกระจายอำนาจระหว่างประเทศมาสู่สถานะที่มีคุณภาพ⁴⁹ ด้วยเหตุดังนี้ หน่วยในระบบที่ต้องช่วยเหลือตนเองจึงต้องพัวพันกับพฤติกรรมการถ่วงดุลอำนาจอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้⁵⁰ และการถ่วงดุลอำนาจนี้ก็เป็ญยุทธศาสตร์เพื่อการอยู่รอด (survival) อันเป็นหนทางของความพยายามที่จะรักษาสถานะของวิถีชีวิตที่เป็นอิสระของหน่วยหรือรัฐในระบบระหว่างประเทศ⁵¹

⁴⁶ Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," p. 50; Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," p. 7.

⁴⁷ Layne, "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment," pp. 7-8; Christopher Layne, "This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana", *International Studies Quarterly*, Vol. 56 (2012): pp. 203-213.

⁴⁸ Waltz, "Structural Realism after the Cold War," p. 27.

⁴⁹ Waltz, "Structural Realism after the Cold War," p. 28.

⁵⁰ Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," p. 73.

⁵¹ Waltz, "Structural Realism after the Cold War," p. 38.

เมื่อเป็นเช่นนี้ ด้วยตรรกะที่ว่าระบบหลายขั้วอำนาจเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในโครงสร้างอำนาจโลกนั้น Layne ได้เสนอว่า สหรัฐฯ สมควรจะดำเนินนโยบายความเป็นอิสระทางยุทธศาสตร์ (strategic independence) โดยเล่นบทบาทของการเป็น “ผู้ถ่วงดุลอำนาจนอกชายฝั่ง” (offshore balancer) ที่มีการควบคุมตรวจสอบตัวเองอันจะเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ ในระบบหลายขั้วอำนาจ มากกว่าการอ้างรักษาความเป็นอำนาจนำในระบบขั้วอำนาจเดียวที่ย่อมจะถูกถ่วงดุลอำนาจในที่สุด⁵²

กล่าวโดยสรุป นักทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มมองโลกในแง่ร้ายมีความเห็นว่าการหาทางถ่วงดุลอำนาจสหรัฐฯ โดยมหาอำนาจอื่นจะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ภาวะขั้วอำนาจเดียวในระบบระหว่างประเทศเป็นสภาวะการณ์ชั่วขณะหนึ่งเท่านั้น และมีแนวโน้มของความขัดแย้งภายในโครงสร้าง แม้ว่าสหรัฐฯ จะพยายามรักษาสถานภาพของตนไว้ดีเพียงใดก็ตาม แต่ก็จะมีขั้วอำนาจใหม่ขึ้นมาถ่วงดุลอำนาจกับสหรัฐฯ ในท้ายที่สุด

กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มที่มองโลกในแง่ดี⁵³ นักคิดที่สำคัญ ได้แก่ William C. Wohlforth, Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, Joseph Nye เป็นต้น⁵⁴ กลุ่มนี้เสนอว่า สหรัฐฯ จะสามารถอ้างอำนาจนำเอาไว้ได้เป็นเวลายาวนาน (long-lasting) ดังที่ Wohlforth เสนอว่า “ระบบขั้วอำนาจเดียวไม่ใช่ช่วงขณะหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นสภาพ ... ของการเมืองโลกที่มีศักยภาพที่จะคงอยู่ได้หลายทศวรรษ” และ “ถ้าสหรัฐฯ เล่นเกมนี้ได้ดีแล้ว อำนาจนำของสหรัฐฯ อาจคงอยู่ยาวนานเท่ากับระบบสองขั้วอำนาจที่ผ่านมา”⁵⁵ โดยกลุ่มนี้เห็นว่า อำนาจนำของสหรัฐฯ เป็นกรณียกเว้นจากกฎเกณฑ์สังคมนิยมทางประวัติศาสตร์ของ “การขึ้นมาและการตกต่ำของมหาอำนาจ” และจะไม่มีทางถ่วงดุลอำนาจจากประเทศมหาอำนาจอื่นๆ ในระบบระหว่างประเทศดังที่นักทฤษฎีสภาพจริงนิยมใหม่หรือทฤษฎีดุลแห่งอำนาจเสนอไว้ โดยอ้างเหตุผลสำคัญสามประการด้วยกัน นั่นคือ

⁵² Layne, “The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment,” pp. 39-41.

⁵³ Davide Fiammenghi เรียกงานกลุ่มนี้ว่าเป็น “Unipolar realism” โปรดดู Fiammenghi, “The Security Curve and the Structure of International Politics”, *International Security*, Vol. 35: No. 4 (2011): pp. 126-154.

⁵⁴ โปรดดู William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol.24: No. 1 (Summer 1991), pp. 5-41; Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008); G. John Ikenberry, “Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of Postwar Order,” *International Security*, Vol.23: No.3 (Winter 1998/ 1999), pp. 43-78; G. John Ikenberry, “Liberal Hegemony or Empire? American Power in the Age of Unipolarity,” in *American Power in the Twenty-First Century*, eds. David Held and Mathias Koenig-Archibugi (Polity Press, 2004), pp. 83-113; Joseph S. Nye Jr., *The Paradoxes of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone* (New York: Oxford University Press, 2002). เป็นต้น

⁵⁵ Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” pp. 37, 8.

ประการแรกเป็นเหตุผลทางยุทธศาสตร์ กล่าวคือ รัฐมหาอำนาจอื่นๆ ไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจสหรัฐฯ ได้เนื่องจากขีดความสามารถทางการทหารและเศรษฐกิจที่มีมหาศาลของสหรัฐฯ จนรัฐเพียงรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือแม้ว่าจะเป็นการรวมตัวกันของรัฐมหาอำนาจทั้งหลายก็มิอาจเทียบเทียมแสนยานุภาพทางการทหารของสหรัฐฯ ได้⁵⁶ แต่สิ่งสำคัญคือรัฐทั้งหลายไม่ได้มุ่งมาดปรารถนาที่จะถ่วงดุลอำนาจสหรัฐฯ อยู่แล้ว เพราะอำนาจทางการทหารของสหรัฐฯ มิได้เป็นภัยคุกคามอันใดต่อพวกเขา ในประเด็นนี้ Wohlforth โต้แย้งว่า ทฤษฎีของ Waltz ไม่อาจนำมาใช้ได้กับโครงสร้างโลกที่เป็นระบบขั้วอำนาจเดียว เพราะมันมีช่องว่างของการรวมศูนย์อำนาจระหว่างรัฐที่เข้มแข็งมากที่สุดกับรัฐอื่นๆ ในระบบ ซึ่งทำให้การตอบโต้ด้วยการถ่วงดุลอำนาจนั้นมีราคาแพงลิบลิ่ว (prohibitively costly)⁵⁷ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือขีดความสามารถที่มีมหาศาลของสหรัฐฯ ทั้งทางการทหาร เทคโนโลยีและเศรษฐกิจ ย่อมจะลดทอนความพยายามของรัฐมหาอำนาจอื่นที่จะก้าวขึ้นมาถ่วงดุลและท้าทายในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ต่อสหรัฐฯ

ในประการที่สอง อำนาจนำของสหรัฐฯ มีลักษณะที่เป็นมิตร (benevolent/ benign hegemon) ความเป็นมิตรนี้สะท้อนออกมาให้เห็นผ่านค่านิยมอุดมการณ์แบบเสรีนิยม (liberalism) นั่นคือ การเชิดชูเสรีภาพและประชาธิปไตย การสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพ การขยายโอกาสและทางเลือกให้แก่ปัจเจกชน รวมทั้งการส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล อิทธิพลทางค่านิยมอุดมการณ์เหล่านี้มีผลทำให้กำลังอำนาจของสหรัฐฯ ในสายตาของคนโดยทั่วไปช่วยลดทอนลักษณะในเชิงคุกคามลง เพราะกำลังอำนาจและการใช้ความรุนแรงของสหรัฐฯ ถูกวาดภาพให้เห็นว่าเป็นการใช้เพื่อปกป้องค่านิยมอุดมการณ์ที่มีคุณค่าสากล มิใช่เพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้าในเชิงวัตถุนั้น⁵⁸ การใช้และแผ่ขยายกำลังอำนาจของสหรัฐฯ ที่นำโดยค่านิยมอุดมการณ์อันเป็นที่ยอมรับจึงมีส่วนช่วยให้สหรัฐฯ ประสบกับการต่อต้านน้อยลง และรัฐที่เป็นประชาธิปไตยเสรีนิยมทั้งหลายซึ่งมีค่านิยมอุดมการณ์ร่วมกันกับสหรัฐฯ ก็พร้อมจะยอมรับการครองอำนาจนำของสหรัฐฯ ที่ก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจนำในระบบได้มากยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับมหาอำนาจในอดีตที่ผ่านมา

⁵⁶ Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World”.

⁵⁷ William C. Wohlforth, “US Strategy in a Unipolar World,” in *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, ed. G. John Ikenberry (Ithaca: Cornell University Press, 2002), pp. 103-104.

⁵⁸ G. John Ikenberry, “Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of Postwar Order,” *International Security*, Vol.23: No.3 (Winter 1998/ 1999), pp. 43-78.

ประการที่สาม ประเทศอื่นๆ ในระบบระหว่างประเทศยังได้ประโยชน์จากความเป็นอำนาจนำของสหรัฐฯ ที่ช่วยจัดสรรและบริหารจัดการสินค้าหรือบริการสาธารณะระหว่างประเทศ (international public goods) นักทฤษฎี Hegemonic Stability Theory เสนอว่า ในการที่ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีมหาอำนาจนำในการจัดการบทบาทดังต่อไปนี้ คือ ทำหน้าที่จัดการระบบแลกเปลี่ยนเงินตราที่มีเสถียรภาพ เป็นผู้ให้กู้ยืมสุดท้ายในระบบ พร้อมทั้งส่งเสริมและบังคับใช้กฎเกณฑ์กติการ่วมกันระหว่างสมาชิกในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในทางความมั่นคงมหาอำนาจนำก็สามารถใช้อำนาจทางการทหารเพื่อทำให้ระบบระหว่างประเทศมีเสถียรภาพได้เช่นเดียวกันด้วยเหตุนี้ รัฐอื่นๆ ในระบบย่อมจะร่วมมือกับมหาอำนาจนำเพราะตนก็ได้รับประโยชน์ทั้งทางยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจ⁵⁹

ในแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2002 ได้กล่าวไว้ว่า ประชาคมโลกทั้งหมดจะยอมรับอำนาจนำของสหรัฐฯ เพราะสหรัฐฯ มุ่งแสวงหาการพัฒนาแบบดุลแห่งอำนาจที่ส่งเสริมและสนับสนุนเสรีภาพของมนุษย์ อันเป็นสภาพที่รัฐและสังคมทั้งมวลสามารถที่จะเลือกโอกาสสำหรับตัวเองอย่างมีเสรีทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจได้ มากกว่าการใช้กำลังความเข้มแข็งฝ่ายเดียวในการกดปราบรัฐอื่นๆ⁶⁰ ดังนั้น G. John Ikenberry จึงเห็นว่าเป็นผลประโยชน์สำคัญที่จะไม่ผลักดันให้รัฐต่างๆ ล้มเลิกความร่วมมือกับมหาอำนาจนำเช่นสหรัฐฯ และมุ่งไปสู่ยุทธศาสตร์ของการต่อต้านและถ่วงดุลอำนาจสหรัฐฯ⁶¹ เขาได้สรุปความคิดไว้เช่นเดียวกับ Wohlforth นั่นคือระบบขั้วอำนาจเดียวในระบบระหว่างประเทศภายใต้การนำของสหรัฐฯ จะนำมาซึ่งความมีเสถียรภาพ ความมีสันติภาพและความยั่งยืนแก่ระบบระหว่างประเทศ⁶²

⁵⁹ โปรดดู Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981). และ Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (University of California Press, 1986).

⁶⁰ อังโน Layne, "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment," p. 19.

⁶¹ G. John Ikenberry, "Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity," Report to the National Intelligence Council, July 28, 2003, available at http://www.dni.gov/nic/confreports_stratreact.html.

⁶² Ikenberry, "Liberal Hegemony or Empire? American Power in the Age of Unipolarity," p. 87; Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World," p. 9.

กลุ่มสุดท้ายเป็นกลุ่มแนวทางสายกลาง ได้แก่ Stephen M. Walt, Michael Mastanduno, T. V. Paul, Robert A. Pape, Nuno P. Monteiro เป็นต้น⁶³ นักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่าโครงสร้างการเมืองที่เป็นระบบขั้วอำนาจเดียวนี้จะอยู่ยาวนานหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมและเจตนาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจนำ เช่น สหรัฐฯ ว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร กลุ่มนี้มองข้อจำกัดของนักวิชาการกลุ่มมองโลกในแง่ร้ายหรือนักทฤษฎีดุลแห่งอำนาจที่ไม่สามารถอธิบายการถ่วงดุลอำนาจที่หายไปในระบบระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็น และเห็นว่าพฤติกรรมการถ่วงดุลอำนาจนั้นควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นการตอบโต้ต่อ “ภัยคุกคาม” (threat) ซึ่งไม่เพียงแต่มองการกระจายอำนาจหรือขีดความสามารถเท่านั้น หากยังต้องพิจารณาในระดับหน่วยการวิเคราะห์ นั่นคือ พฤติกรรมและเจตนาของนโยบายต่างประเทศของรัฐมหาอำนาจ⁶⁴

Stephen Walt ผู้ซึ่งเสนอทฤษฎีดุลแห่งภัยคุกคาม (balance of threat theory) เสนอว่า “ตราบจนกระทั่งปัจจุบัน สหรัฐฯ เป็นรัฐที่ทรงอิทธิพลมากที่สุดในโลก แต่ไม่ได้เป็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์หลักของรัฐมหาอำนาจอื่นๆ”⁶⁵ เมื่อเป็นเช่นนั้น นักวิชาการกลุ่มนี้จึงเห็นว่า อำนาจของสหรัฐฯ ไม่ได้คุกคามอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นๆ ในขณะเดียวกัน ระเบียบระหว่างประเทศที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำนั้นยังเอื้อประโยชน์แก่รัฐต่างๆ ด้วย โดยสหรัฐฯ เป็นผู้ปกป้องและค้ำประกันสถานภาพเดิม (status quo) ของระบบระหว่างประเทศ และไม่ได้แผ่ขยายอำนาจเข้ายึดครองดินแดนต่างๆ ดังเช่นจักรวรรดิในอดีต⁶⁶

⁶³ โปรดดู Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to US Primacy* (New York: W.W. Norton, 2005); Stephen M. Walt, “Keeping the World ‘Off-Balance’: Self-Restraint and US Foreign Policy,” in *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, ed. G. John Ikenberry (Ithaca: Cornell University Press, 2002); Michael Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after Cold War,” *International Security*, Vol.21: No. 4 (Spring 1997): pp. 49-88; T.V. Paul, “Soft Balancing in the Age of US Primacy,” *International Security*, Vol.30: No.1 (Summer 2005), pp. 46-71; Robert A. Pape, “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, Vol.30: No.1 (Summer 2005), pp. 7-45. เป็นต้น

⁶⁴ งานวิชาการชิ้นสำคัญได้แก่ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1987). และโปรดดู Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after Cold War,” pp. 59-60. Layne ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ เขากล่าวว่า “ในระบบขั้วอำนาจเดียว มันไม่มีความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างดุลแห่งภัยคุกคามกับดุลแห่งอำนาจ ... ในโลกที่มีขั้วอำนาจเดียวนี้ รัฐอื่นๆ ต้องกังวลกับขีดความสามารถทั้งหลายของมหาอำนาจ ไม่ใช่เจตนา (intentions)” โปรดดู Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise,” p. 13; Layne, “The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment,” p. 21.

⁶⁵ Walt, “Keeping the World ‘Off-Balance’: Self-Restraint and US Foreign Policy,” p. 139.

⁶⁶ Paul, “Soft Balancing in the Age of US Primacy,” pp. 53, 56.

นอกจากนี้ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์จะช่วยลดทอนภัยคุกคามของสหรัฐฯ อีกด้วย นั่นคือ สหรัฐฯ มีมหาสมุทรหรือ “อำนาจหยุดยั้งของห้วงน้ำ” (stopping power of water)⁶⁷ เป็นตัว คั่นกลาง ในขณะที่มหาอำนาจอื่นๆ โดยเฉพาะในภาคพื้นยุโรปนั้นมีพรมแดนที่แนบชิดติดต่อกันไป ย่อมก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างกันได้ง่ายกว่า จากพลวัตตรงนี้อาจกล่าวได้ว่าสหรัฐฯ พึงกระทำตัวเป็นผู้วางดุลอำนาจนอกชายฝั่งหรือ offshore balancer ที่ใช้ประโยชน์จากนโยบายการแบ่งแยกและปกครองภูมิภาคอื่นๆ และสามารถธำรงอำนาจนำของตนได้ยาวนานมากขึ้น⁶⁸

จากเหตุผลดังกล่าว นักวิชาการกลุ่มนี้จึงมองว่า ไม่มีความจำเป็นอันใดเลยที่รัฐเหล่านั้นจะแสวงหาการวางดุลอำนาจกับสหรัฐฯ การเปลี่ยนผ่านอย่างรวดเร็วจากระบบขั้วอำนาจเดียวไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจที่มหาอำนาจแข่งขันกันนั้นจึงไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งทีหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกต่อไป

นอกจากนั้น งานของ Nuno P. Monteiro นักวิชาการแนวสภาพจริงนิยมรุ่นใหม่⁶⁹ ได้เสนอทฤษฎีการเมืองขั้วอำนาจเดียว (theory of unipolar politics) โดยมีข้อเสนอหลัก 3 ประการสำคัญดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก ในการเมืองโลกยุคนิวเคลียร์ ระบบขั้วอำนาจเดียวมีศักยภาพที่จะอยู่ได้อย่างยาวนาน (durable) แต่จะนานเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจนำนั้น ซึ่งประกอบไปด้วยสองปัจจัยสำคัญ นั่นคือ ค่าใช้จ่ายที่สูงมากของการก่อสงครามต่อต้านมหาอำนาจนำ และยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจนำที่เกี่ยวข้องกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐมหาอำนาจอื่นๆ⁷⁰ ปัจจัยแรกเป็นความเป็นไปได้ของการครองอำนาจนำในด้านการทหาร ซึ่งขึ้นอยู่กับประมาณการค่าใช้จ่ายของสงครามระหว่างมหาอำนาจเดิมกับมหาอำนาจใหม่ที่ต้องการทำลายอำนาจ โดยพิจารณาจากเทคโนโลยีนวัตกรรมของสงคราม ยิ่งค่าใช้จ่ายสูงมากเพียงใด ยิ่งทำให้การผงาดขึ้นมาทำลายทางการทหารน้อยลงด้วยปัจจัยที่สองคือ ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจต่อการผงาดขึ้นมาของมหาอำนาจใหม่ ในด้านหนึ่ง ถ้าหากว่ามหาอำนาจนำเลือกดำเนินนโยบายอยู่ร่วมกันกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของมหาอำนาจเกิดใหม่อย่างต่อเนื่อง ก็จะทำให้รัฐนั้นมีแรงจูงใจน้อยลงที่จะสะสมกำลังทางการทหาร ในทางกลับกัน หากมหาอำนาจนำดำเนินยุทธศาสตร์ที่คุกคาม ปิดล้อมหรือสกัดกั้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของ

⁶⁷ คำของ Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*.

⁶⁸ Walt, “Keeping the World ‘Off-Balance’: Self-Restraint and US Foreign Policy,” p. 137.

⁶⁹ Nuno P. Monteiro, “Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful”, *International Security*, Vol. 36: No. 3 (Winter 2011/12): pp. 9-40; Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

⁷⁰ Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, p. 4.

มหาอำนาจเกิดใหม่ ก็จะทำให้มหาอำนาจใหม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนในการพัฒนาและเสริมสร้างขีดความสามารถทางการทหารที่มากกว่าเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดและการป้องกันตนเอง ซึ่งก็ย่อมจะท้าทายอำนาจทางการทหารของมหาอำนาจนำ นั่นเอง

ประการที่สอง Monteiro เชื่อว่า โลกขั้วอำนาจเดียวจะไม่สันติ (not peaceful)⁷¹ การเมืองระบบขั้วอำนาจเดียวจะก่อให้เกิดเงื่อนไขต่างๆ ที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ แต่ไม่ใช่ความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจนำกับรัฐมหาอำนาจระดับรอง ทั้งนี้เนื่องมาจากการปราศจากเสถียรภาพซึ่งระบบดุลแห่งอำนาจในโลก ซึ่งจัดการแข่งขันระหว่างรัฐมหาอำนาจกันเอง ในทางตรงกันข้าม สงครามจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งเพิ่มขึ้น ในรูปแบบของความขัดแย้งอสมมาตร ซึ่งเกิดขึ้น ณ ขายขอบของการเมืองโลก ทั้งความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจนำกับรัฐขนาดเล็ก หรือสงครามระหว่างรัฐขนาดเล็กด้วยตนเอง

ประการที่สาม จากปัจจัยความยั่งยืนและความไม่สันติของระบบขั้วอำนาจเดียว Monteiro เสนอว่า ยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดสำหรับมหาอำนาจนำอย่างสหรัฐฯ คือ ยุทธศาสตร์การอยู่ร่วมกันเชิงรับ (defensive accommodation)⁷² ซึ่งประกอบด้วย (1) ยุทธศาสตร์ทางการทหารที่มุ่งเน้นการดำรงรักษาสถานภาพเดิมระหว่างประเทศ (หรือที่เขาเรียกว่าเป็น การครองอำนาจนำเชิงรับหรือ defensive dominance) และ (2) ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมการอยู่ร่วมกันกับผลประโยชน์ของมหาอำนาจเกิดใหม่ ในทางการทหาร ยุทธศาสตร์การครองอำนาจนำเชิงรับมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ยุทธศาสตร์นี้จะชักพาให้สหรัฐฯ เข้าไปเกี่ยวพันในความขัดแย้งทางการทหารในบริเวณชายขอบเพิ่มมากขึ้น เพื่อดำรงรักษาสถานภาพเดิม แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นยุทธศาสตร์เพียงประการเดียวที่จะก่อให้เกิดความยั่งยืนของอำนาจนำของสหรัฐฯ อนึ่ง ยุทธศาสตร์การครองอำนาจเชิงรับก็ให้ประโยชน์มากกว่ายุทธศาสตร์การครองอำนาจเชิงรุก (offensive dominance) ซึ่งมีแนวโน้มที่สุ่มเสี่ยงในการชักนำสหรัฐฯ ให้เข้าไปเกี่ยวพันกับสงครามระหว่างประเทศมากขึ้น ทั้งนี้ยังกระตุ้นให้รัฐมหาอำนาจระดับรองร่วมมือกันถ่วงดุลต่อต้านมหาอำนาจนำ เพื่อที่จะพยายามค้ำประกันความอยู่รอดปลอดภัยของตนเองในระยะยาว ในทัศนะของ Monteiro ยุทธศาสตร์การครองอำนาจเชิงรับจึงเป็นยุทธศาสตร์ทางการทหารที่ดีที่สุด ในแง่ของการรักษาเสถียรภาพและระเบียบภายใต้การนำของสหรัฐฯ ที่เป็น primus inter pares เอาไว้ต่อไป⁷³

⁷¹ Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, p. 5.

⁷² Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, pp. 5-6.

⁷³ Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, p. 6.

ยุทธศาสตร์การครองอำนาจเชิงรับแต่เพียงอย่างเดียวก็ไม่เพียงพอต่อการดำรงรักษาความเป็นอำนาจนำของสหรัฐฯ เอาไว้ได้ ต้องอาศัยยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจในการอยู่ร่วมกันกับการผงาดขึ้นมาของมหาอำนาจระดับรอง โดยอนุญาตให้รัฐอื่นสามารถได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากมหาอำนาจนำได้ ดังนั้น การดำรงรักษาไว้ซึ่งอำนาจนำต่อไปจึงมีค่าใช้จ่ายที่ต้องยอมแลกมา ทฤษฎีการเมืองระบบขั้วอำนาจเดียวของ Monteiro ได้พัฒนาต่อยอดงานวิชาการกลุ่มทางสายกลาง โดยชี้ให้เห็นว่า ในระบบขั้วอำนาจเดียวนั้น อำนาจนำสามารถอยู่ได้ยาวนาน โดยมีเงื่อนไขว่า มหาอำนาจนำพึงจะต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นมิตรกับมหาอำนาจระดับรอง และต้องเข้าไปพัวพันกับความขัดแย้งในบริเวณต่างๆ ของโลกเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความสถาพรของการเมืองขั้วอำนาจเดียวเอาไว้ได้ และหลีกเลี่ยงสงครามระหว่างรัฐมหาอำนาจด้วยกันเอง

ในเชิงเครื่องมือหรือทางเลือกเชิงนโยบาย แม้ว่ามหาอำนาจระดับรองจะไม่รวมตัวกันเป็นกลุ่มพันธมิตรเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับมหาอำนาจนำอย่างสหรัฐฯ โดยตรง หรือที่เรียกว่า hard balancing นักวิชาการกลุ่มทางสายกลาง เสนอว่า มหาอำนาจระดับรองและรัฐต่างๆ อาจเลือกใช้นโยบายอื่นๆ เพื่อตอบโต้กับสหรัฐฯ ได้ เช่น ยุทธศาสตร์ soft balancing ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ได้ทำลายความเป็นใหญ่ทางทหารของสหรัฐฯ โดยตรง แต่เป็นการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ทางการทหารเพื่อที่จะประวิงหรือลดทอนความชอบธรรม และจำกัดการดำเนินนโยบายที่เป็นเอกภาคนิยมของสหรัฐฯ มาตรการดังกล่าวนี้อาจใช้กลไกการทูต องค์กรระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศ⁷⁴

ในหนังสือชื่อ “Taming American Power” Stephen Walt ได้จำแนกยุทธศาสตร์ในการรับมือหรือตอบโต้กับมหาอำนาจนำอย่างสหรัฐฯ ออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ นั่นคือ ยุทธศาสตร์การคัดค้านต่อต้าน (strategies of opposition) และยุทธศาสตร์การอยู่ร่วมกัน (strategies of accommodation)⁷⁵

กลุ่มแรก ยุทธศาสตร์การคัดค้านต่อต้าน ประกอบด้วย

1) การถ่วงดุลอำนาจ (balancing) ซึ่งมีทั้งการถ่วงดุลอำนาจแบบแข็ง (hard balancing) ที่ใช้กำลังทางการทหาร และการถ่วงดุลอำนาจแบบอ่อน (soft balancing) ที่ไม่ใช้กำลังทางการทหาร หรือใช้วิธีการทางการทูต

⁷⁴ โปรดดู Walt, *Taming American Power*, pp. 126-132; Paul, “Soft Balancing in the Age of US Primacy,” pp. 46-71; Pape, “Soft Balancing against the United States,” pp. 7-45; Keir A. Lieber and Gerard Alexander, “Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back,” *International Security*, Vol.30: No.1 (Summer 2005), pp. 109-139; and Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “Hard Times for Soft Balancing,” *International Security*, Vol.30: No.1 (Summer 2005), pp. 72-108. เป็นต้น

⁷⁵ Stephen M. Walt, *Taming American Power: Global Responses to US Primacy* (New York: W.W. Norton, 2005).

- 2) การขัดขวาง (balking) โดยการตัดสินใจไม่ร่วมมือ ละเลยหรือปฏิเสธข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ
- 3) การผูกมัด (binding) โดยการใช้กติกา ปทัสถานและสถาบันระหว่างประเทศในการยับยั้งอำนาจของมหาอำนาจนำ
- 4) การข่มขู่ (blackmailing) โดยรัฐหนึ่งๆ อาจขู่ที่จะดำเนินการบางประการที่ไม่พึงประสงค์จนกระทั่งสหรัฐฯ ยอมอ่อนข้อให้ เช่น การข่มขู่ว่าจะผลิตหรือใช้อาวุธนิวเคลียร์ เป็นต้น
- 5) การลดทอนความชอบธรรม (de-legitimizing) โดยสร้างภาพลักษณ์ของสหรัฐฯ ว่าเป็นมหาอำนาจที่ไม่สามารถยอมรับได้ทางศีลธรรม

กลุ่มที่สอง ยุทธศาสตร์การอยู่ร่วมกัน ประกอบด้วย

- 1) การเข้าร่วมเป็นพันธมิตร (bandwagoning) กับมหาอำนาจนำ ในปัจจุบัน มีการใช้คำว่า การประกันความเสี่ยง (hedging) โดยเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับรัฐมหาอำนาจอย่างระมัดระวัง⁷⁶
- 2) การถ่วงดุลอำนาจระดับภูมิภาค (regional balancing) โดยรัฐพันธมิตรเลือกเข้าข้างสหรัฐฯ เพื่อที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐคู่แข่งในระดับภูมิภาค
- 3) การสร้างสายสัมพันธ์ (bonding) กับชนชั้นนำหรือผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ เพื่อส่งเสริมอิทธิพลและผลประโยชน์ของรัฐของตน
- 4) การแผ่ขยายอิทธิพล (penetration) โดยเข้าไปเรียกร้องผลประโยชน์ผ่านระบบการเมืองของสหรัฐฯ โดยตรง ได้แก่ กลุ่มลือบปี⁷⁷

นักวิชาการกลุ่มทางสายกลางก็ยังเห็นถึงคุณูปการของการมีมหาอำนาจเดียวในระบบอยู่ จึงเสนอแนวทางในการทำให้สหรัฐฯ ยังสามารถธำรงการครองอำนาจนำเอาไว้ต่อไป⁷⁸ ดังนี้คือ ประการแรก สหรัฐฯ พึงจะต้องบริหารจัดการความตึงเครียดระหว่างยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงระหว่างประเทศให้ได้เพื่อที่จะไม่ให้ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ (economic conflict) มาบ่อนทำลายความสัมพันธ์ทางความมั่นคง และอาจนำมาสู่การตอบโต้ด้วยการถ่วงดุลอำนาจทางการทหารขึ้น เช่น สหรัฐฯ จำต้องเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจอันดีกับจีน และญี่ปุ่นเอาไว้ ไม่ใช่มองจีนว่าเป็น “ภัยคุกคาม” หากแต่เสนอภาพว่าเป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์”

⁷⁶ โปรดดู Rosemary Foot, “Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging”, *International Affairs*, Vol. 82: No. 1 (2006): pp. 77-94.

⁷⁷ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มลือบปีอัสราเอล โปรดดู จิตติภัทร พูนช้ำ, “อันลวงละเมอมีได้? กลุ่มลือบปีอัสราเอลกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา”, *วารสารสังคมศาสตร์*, ปีที่ 43: ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2556), หน้า 146-163.

⁷⁸ Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after Cold War,” pp. 85-88.

ประการที่สอง สหรัฐฯ พึงจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งความสนับสนุนภายในประเทศสหรัฐฯ เอง สำหรับนโยบายที่พึงปรารถนาในการเข้าไปพัวพัน (engagement) และการทำให้เกิดความไว้เนื้อเชื่อใจกัน (reassurance) ซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องง่ายตาย ดังที่ Robert W. Tucker ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ประเด็นใหญ่ของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในปัจจุบันคือ ความขัดแย้งระหว่างแรงปรารถนาอันแน่วแน่ในการคงไว้ซึ่งอำนาจนำกับข้อจำกัดในภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นในการธำรงรักษาสถานะดังกล่าว⁷⁹ มติมหาชนอเมริกันเริ่มมีความลังเลมากยิ่งขึ้นต่อภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินยุทธศาสตร์ความเป็นมหาอำนาจโลกเมื่อเป็นเช่นนี้ เจ้าหน้าที่สหรัฐฯ พึงจะต้องใช้นโยบายที่ปฏิบัติได้จริง (pragmatism) ในการเข้าแทรกแซงทางการทหาร นั่นคือ พึงหลีกเลี่ยงข้อผูกมัดที่มากเกินไป ลดทอนจำนวนผู้บาดเจ็บล้มตายให้น้อยที่สุด เน้นแผนยุทธศาสตร์การถอนตัวออกมาอย่างชัดเจนในปฏิบัติการทางการทหาร เป็นต้น Walt เสนอแนะมาตรการจำนวนหนึ่งที่จะทำให้สหรัฐฯ มีความเป็น “มิตร” ในสายตาของรัฐอื่นดังนี้คือ ควรใช้กำลังอำนาจอย่างจำกัด หลีกเลี่ยงปฏิบัติการทางการทหารฝ่ายเดียวหรือเอกภาคินิยม (unilateralism) ใช้วิธีการป้องกันตนเองมากกว่าการโจมตีก่อน ดำเนินการโดยอาศัยพหุภาคินิยมและอนุญาตให้รัฐอื่นมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจใช้กำลังทางทหารของสหรัฐฯ เพื่อสร้างความชอบธรรม และพึงยอมรับผลประโยชน์ส่วนรวม และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น การให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเกียวโต เป็นต้น⁸⁰

ประการสุดท้าย สหรัฐฯ พึงจะต้องบริหารจัดการ “ความหยิ่งผยองในอำนาจ” นั่นคือ เมื่ออำนาจกระจุกตัวอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งในระบบระหว่างประเทศย่อมมีแนวโน้มที่จะทำให้ศูนย์กลางอำนาจนั้นใช้อำนาจจนล้ำเส้นและเกินเลยจนกระทั่งทำให้อำนาจที่มีอยู่เสื่อมลงไป และยิ่งถ้าสหรัฐฯ ดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นการดำเนินการฝ่ายเดียว โดยไม่รับฟังความคิดเห็นของบรรดามิตรประเทศทั้งหลายมากยิ่งขึ้นเท่าใด หรือดำเนินการในเวทีระหว่างประเทศในลักษณะที่สร้างข้อกังขาต่อจุดมุ่งหมายของสหรัฐฯ ว่ามิได้กระทำไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาคมระหว่างประเทศโดยรวม หรือเพื่อผดุงระบบคุณค่าของเสรีนิยมประชาธิปไตยดังเช่นที่สหรัฐฯ ชอบกล่าวอ้าง ก็จะทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมของอำนาจนำของสหรัฐฯ ขึ้นมาได้

⁷⁹ อังโน Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after Cold War,” p. 87.

⁸⁰ โปรตดู Walt, “Keeping the World ‘Off-Balance’: Self-Restraint and US Foreign Policy,” pp. 141-152.

Mastanduno เสนอทางออกให้แก่สหรัฐฯ ว่า สหรัฐฯ พึงจะต้องลดความหึงผยองในอำนาจนี้ลง โดยใช้พหุภาคีนิยม (multilateralism) เพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ในระบบขั้วอำนาจเดียวนี้ มหาอำนาจนำ แม้ว่าจะมีการควบคุมตรวจสอบโดยมหาอำนาจอื่นน้อย แต่จะต้องควบคุมหรือยับยั้งตัวเองไว้ให้ได้ (self-restraint) หากมุ่งมั่นที่จะอ้างอำนาจนำเอาไว้ให้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้⁸¹ มิเช่นนั้นแล้ว รัฐอื่นๆ ในระบบระหว่างประเทศก็ย่อมมองสหรัฐฯ ว่าเป็น “ภัยคุกคาม” ภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2011 (9/11) ที่สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายเอกภาคีนิยมเพิ่มมากขึ้น ในระยะแรก รัฐมหาอำนาจรองในระบบยอมท้าววิธีสกัดกั้น เพื่อมิให้การขยายอิทธิพลของสหรัฐฯ เป็นไปโดยราบรื่น แม้ว่าจะไม่อาจใช้ “hard balancing” ได้ก็ตาม แต่รัฐต่างๆ ก็จะหันมาใช้ “soft balancing” ในการถ่วงดุลสหรัฐฯ มากยิ่งขึ้น เช่น กรณีสงครามอิรักใน ค.ศ. 2003⁸² กล่าวโดยย่อ ข้อเสนอของนักวิชาการกลุ่มทางสายกลางชี้ให้เห็นว่า สหรัฐฯ จะสามารถรักษาสถานะมหาอำนาจนำนี้ได้ต่อไปหรือไม่ ส่วนหนึ่งที่สำคัญขึ้นอยู่กับท่าทีและพฤติกรรมการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ นั่นเอง

ว่าด้วยยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาคู่จีน: ข้อโต้แย้งเชิงทฤษฎี

“The two nations [the US and China] are trying to do something that has never been done in history, which is to write a new answer to the question of what happens when an established power and a rising power meet.”

- Hillary Clinton, อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ค.ศ. 2008-2012)⁸³

⁸¹ Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after Cold War,” p. 88.

⁸² โปรดดู จิตติภัทร พูนขำ, “พินิจทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแนวสังคมนิยมใหม่ (Neorealism): ว่าด้วยความเป็นเจ้าของสหรัฐอเมริกากับดุลแห่งอำนาจในยุคหลังสงครามเย็น”, หน้า 23-31.

⁸³ Hillary Rodham Clinton, “Remarks with Chinese Foreign Minister Yang Jiechi”, Beijing, China, September 5, 2012, อ้างใน Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of US Power Projection”, *International Security*, Vol. 38: No. 4 (Spring 2013): p. 115.

“If the US does not hold its ground in the Pacific, it cannot be a world leader. The 21st Century will be a contest for supremacy in the Pacific because that is where the growth will be.”

- Lee Kuan Yew, อดีตนายกรัฐมนตรีของสิงคโปร์⁸⁴

เมื่อสำรวจวรรณกรรมวิชาการที่เกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศระบบขั้วอำนาจเดียวแล้ว คำถามและข้อโต้แย้งเชิงทฤษฎีข้างต้นนำไปสู่ชุดคำถามใหม่ เช่น สหรัฐฯ กำลังเผชิญกับภาวะตกต่ำทางอำนาจหรือไม่ ระบบระหว่างประเทศยังคงเป็นโลกยุคอเมริกันหรือไม่ จีนผงาดขึ้นมาแล้วหรือไม่ และการผงาดขึ้นมาของจีนจะเป็นไปอย่างสันติหรือไม่ ศตวรรษที่ 21 จะเป็นการต่อสู้แข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในแปซิฟิก (ดังที่ลี กวน ยู เสนอไว้) หรือไม่ รวมทั้งสหรัฐฯ ควรดำเนินยุทธศาสตร์เช่นใดต่อการขึ้นมาของมหาอำนาจใหม่อย่างจีน

ในประเด็นการตกต่ำทางอำนาจของสหรัฐฯ นั้น มีงานวรรณกรรมวิชาการสำคัญอย่างน้อยสองกลุ่มด้วยกัน คือ งานกลุ่มหนึ่งมองว่า สหรัฐฯ กำลังตกต่ำทางอำนาจ หรือตกชั้นความเป็นมหาอำนาจไปแล้ว และโลกในศตวรรษที่ 21 ได้กลายเป็น “โลกยุคหลังอเมริกัน” (Post-American World) เสียแล้ว⁸⁵ โดยมีการผงาดขึ้นมาของมหาอำนาจต่างๆ ในโลกตะวันออกหรือเอเชียมากขึ้น มีคำเรียกปรากฏการณ์นี้หลายอย่างด้วยกัน เช่น การผงาดขึ้นมาของโลกส่วนที่เหลือทั้งหมด (the rise of the rest) การหวนคืนสู่ “ซีกโลกเอเชีย” (Asian Hemisphere) หรือการผงาดขึ้นมาของจีน⁸⁶ เป็นต้น

⁸⁴ อ้างใน Geoff Dyer, *The Contest for the Century: The New Era of Competition with China—And How Can Win* (New York: Alfred A. Knopf, 2014), p. 33.

⁸⁵ Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton, 2008). โปรดดู Christopher Layne, “The Waning of US Hegemony—Myth or Reality?” *International Security*, Vol. 34: No. 1 (Summer 2009): pp. 147-172; Christopher Layne, “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”, *International Studies Quarterly*, Vol. 56 (2012): pp. 203-213; Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment”, *International Security*, Vol. 35: No. 4 (Spring 2011): pp. 7-44; Gideon Rachman, “American Decline: This Time It’s for Real”, *Foreign Policy*, Vol. 184 (January/ February 2011): pp. 59-65; Barry Posen, “The Case for Restraint”, *American Interest*, Vol. 3: No. 2 (November/ December 2007): pp. 7-32; Barry Posen, “Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 92: No. 1 (January/ February 2013).

⁸⁶ Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton, 2008); Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East* (New York: Public Affairs, 2008); Martin Jacques, *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World* (New York: Penguin, 2009).

ในสาระสำคัญแล้ว ข้อถกเถียงว่าด้วยการตกต่ำลงของสหรัฐฯ เป็นข้อถกเถียงว่าด้วยวัฏจักรในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเองด้วย ซึ่งสะท้อนออกมาในทฤษฎีต่างๆ เช่น “การขึ้นมาและตกต่ำลงของมหาอำนาจ” หรือ “การเปลี่ยนผ่านอำนาจของมหาอำนาจ” เป็นต้น

งานอีกกลุ่มหนึ่งมองว่า สหรัฐฯ ยังคงครองอำนาจต่อไป โดยโลกในศตวรรษที่ 21 ยังคงเป็นโลกยุคอเมริกัน⁸⁷ Robert Kagan กล่าวว่า “การครองอำนาจนำของสหรัฐฯ ไม่ได้มีแนวโน้มที่จะจางหายไปเลยแม้แต่ในเร็วๆ นี้”⁸⁸ หรือบางท่านเสนอว่า “สหรัฐฯ ยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้นของอำนาจเท่านั้น ศตวรรษที่ 21 จะยังคงเป็นศตวรรษของอเมริกา”⁸⁹ งานกลุ่มนี้มองว่า สหรัฐฯ ยังไม่ตกต่ำทางอำนาจในเชิงสัมบูรณ์ (absolute decline) เพียงแต่ตกต่ำลงในเชิงสัมพัทธ์ (relative decline) เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐมหาอำนาจอื่นๆ ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (โปรดดูตารางที่ 2) โดยรวมแล้ว สหรัฐฯ ยังมีขีดความสามารถที่สูงมากกว่ารัฐมหาอำนาจชั้นรอง โดยงานกลุ่มนี้ยังมองว่า ความท้าทายสำคัญที่สุดน่าจะมาจากวิกฤตการณ์ภายในของสหรัฐฯ เอง มากกว่าความขัดแย้งกับมหาอำนาจที่กำลังทะยานขึ้นมา ได้แก่ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ปัญหาการย้ายถิ่นชนกลุ่มน้อย ปัญหาความชะงักงันในสถาบันทางการเมือง เป็นต้น⁹⁰ ในขณะที่จีนเองก็ยังไม่พร้อมและสามารถที่จะเป็นมหาอำนาจนำ แทนที่สหรัฐฯ ได้⁹¹

⁸⁷ See Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power* (New York: Penguin, 2011); Josef Joffe, “The Default Power: The False Prophecy of America’s Decline”, *Foreign Affairs*, Vol. 88: No. 5 (September/October 2009): pp. 21-35; Daniel Drezner, “China Isn’t Beating the US”, *Foreign Policy*, Vol. 184 (January/ February 2011); Michael Beckley, “China’s Century? Why America’s Edge Will Endure”, *International Security*, Vol. 36: No. 3 (Winter 2011/ 12): pp. 41-78.

⁸⁸ Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams* (New York: Alfred A. Knopf, 2008), p. 86.

⁸⁹ อ้างใน Nye, *The Future of Power*, p. 202.

⁹⁰ Samuel Huntington, “The Erosion of American National Interests,” *Foreign Affairs*, September/October 1997; Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011), pp. 187-202.

⁹¹ David Shambaugh เรียกจีนว่าเป็น “Partial Power” เท่านั้น โปรดดู Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (Oxford: Oxford University Press, 2013); Mel Gurtov, *Will This Be China’s Century? A Skeptic’s View* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2013).

ตารางที่ 2: การกระจายอำนาจและขีดความสามารถในศตวรรษที่ 21

	สหรัฐฯ	ญี่ปุ่น	สหภาพยุโรป	รัสเซีย	จีน	อินเดีย	บราซิล
ข้อมูลพื้นฐาน							
ดินแดน (พันตารางกิโลเมตร)	9,827	378	4,325	17,098	9,597	3,287	8,515
ประชากร (ล้านคน)	307	127	492	140	1,339	1,166	199
อัตราการอ่านออก เขียนได้ (ร้อยละ)	99	99	99	99	91	61	89
อำนาจทางการทหาร							
จำนวนหัวรบนิวเคลียร์	2,702	0	460	4,834	186	60-70	0
งบประมาณทางการทหาร (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)	607	46	285	59	85	30	24
งบประมาณทางการทหาร (ร้อยละของโลก)	42	3	20	4	6	2	2
อำนาจทางเศรษฐกิจ							
GDP (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)	14,260	4,924	18,140	1,677	4,402	1,210	1,573
รายได้ GDP ต่อหัว	46,900	34,000	33,700	16,100	6,000	2,900	10,200
ผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ต่อหนึ่งร้อยคน	74	69	50	21	19	7	32
อำนาจแบบอ่อน (soft power)							
การจัดอันดับมหาวิทยาลัย (จาก 100 อันดับแรก)	55	5	16	1	0	0	0
จำนวนภาพยนตร์ที่ผลิต	480	417	1,155	67	260	1,091	27
นักศึกษาต่างชาติ (พันคน)	623	132	1,225	89	195	18	na

ที่มา: Joseph Nye 2011

ข้อถกเถียงว่าด้วยการตกต่ำทางอำนาจของสหรัฐฯ ดูเหมือนจะเป็นสหสัมพันธ์กับอีกข้อโต้แย้งหนึ่งนั่นคือ การผงาดขึ้นมาของจีน โดยนักทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถกเถียงกันว่า การผงาดขึ้นมาของจีนจะนำไปสู่ความขัดแย้งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ งานวรรณกรรมวิชาการเรื่องนี้ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา และยิ่งเมื่อประธานาธิบดีสหรัฐฯ Barack H. Obama ได้ประกาศนโยบายการหันหาเอเชีย (Pivot to Asia) หรือยุทธศาสตร์การปรับดุลอำนาจใหม่

(Rebalancing strategy) ตั้งแต่ ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา⁹² โดยเป็นความพยายามที่จะฟื้นฟูดุลแห่งอำนาจใหม่ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

ภายใต้ยุทธศาสตร์การหันหน้าเอเชียนี้ สหรัฐฯ กลับมาให้ความสำคัญ และทุ่มทรัพยากรต่างๆ มายังภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมากขึ้น โดยโยกย้ายกำลังทางทหารร้อยละ 60 มายังภูมิภาคนี้ (จากเดิมมีเพียงร้อยละ 50) ดำรงรักษาพันธมิตรเดิมและเสริมสร้างพันธมิตรใหม่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง บูรณาการกับสถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค (เช่นการประชุม East Asia Summit ใน ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา) รวมทั้งพยายามสร้างภาพลักษณ์ของการปกป้องรักษาผลประโยชน์ร่วมของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เช่น เสรีภาพในการเดินเรือในน่านน้ำสากล (freedom of navigation) เป็นต้น โจทย์ที่สำคัญที่สุดของสหรัฐฯ คือ การตอบโต้กับการผงาดขึ้นมาของมหาอำนาจใหม่อย่างจีน ซึ่งดูเหมือนจะมีนโยบายต่างประเทศที่แข็งกร้าวตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา⁹³ แม้ว่าผู้นำจีนได้ประกาศครั้งแล้วครั้งเล่าว่า จีนจะผงาดขึ้นมาอย่างสันติ (peaceful rise) หรือเป็นการพัฒนาอย่างสันติ (peaceful development)⁹⁴ ก็ตาม นโยบายต่างประเทศของจีนที่มีความแข็งกร้าวอาจประกอบด้วย

⁹² โปรดดู Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011; Kurt M. Campbell, and Ely Ratner, “Far Eastern Promises: Why Washington Should Focus on Asia”, *Foreign Affairs*, Vol. 93: No. 3 (May/ June 2014), pp. 106-116; Jeffrey A. Bader, *Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy* (Washington, D.C: Brookings Institution, 2012); Martin S. Indyk, et al., *Bending History: Barack Obama’s Foreign Policy* (Washington, D.C: Brookings Institution, 2012); Oliver Turner, “The US ‘Pivot’ to the Asia Pacific”, in *Obama and the World: New Directions in US Foreign Policy*, eds. Inderjeet Parmer et al., 2nd Edition (London and New York: Routledge, 2014), pp. 219-230. เป็นต้น

⁹³ Susan Shirk, “The Domestic Context of Chinese Foreign Security Policies”, in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 398-400; Alastair Iain Johnston, “How New and Assertive Is China’s New Assertiveness?” *International Security*, Vol. 37: No. 4 (Spring 2013): pp. 7-48.

⁹⁴ Zheng Bijian, “China’s ‘Peaceful Rise’ to Great-Power Status”, *Foreign Affairs* (September/ October 2005); Dai Bingguo, “Stick to the path of peaceful development”, *Xinhua News Agency*, December 2010, available at http://news.xinhuanet.com/english2010/indepth/2010-12/13/c_13646586.htm.

- การปฏิรูปและการทำให้กองทัพจีนมีความทันสมัย โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพเพิ่มมากขึ้น⁹⁵ โดยเฉพาะการสร้างกองทัพเรือและเรือดำน้ำที่อ่าว Yalong ที่เกาะ Hainan และพัฒนาขีดความสามารถระบบการโจมตีอย่างแม่นยำด้วยอาวุธตามแบบ (conventional precision-strike capabilities) ทั้งการพัฒนาขีปนาวุธพิสัยใกล้และกลาง เพื่อป้องกันชายฝั่ง โดยมีรัศมีทำลายล้างครอบคลุมฐานทัพอเมริกันในภูมิภาค รวมทั้งเรือบรรทุกอากาศยาน เป็นต้น โดยรวม งบประมาณของกองทัพจีนเพิ่มขึ้นจาก 18.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 1991 ไปเป็น 188 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2013 โดยเป็นประเทศที่มีงบประมาณกลาโหมมากที่สุดอันดับที่สองของโลก (ร้อยละ 11) ใน ค.ศ. 2013 รองจากสหรัฐฯ (ร้อยละ 37)⁹⁶

- ความพยายามของจีนในการขยายอิทธิพลทางทะเลในเอเชีย-แปซิฟิก หรือย่านแปซิฟิกตะวันตก โดย

- 1) การขยายเขตอิทธิพลจาก First Island Chain ซึ่งครอบคลุมทะเลจีนตะวันออก และทะเลจีนใต้ ไปยัง Second Island Chain ซึ่งครอบคลุมหมู่เกาะ Marianas

- 2) การกำหนดยุทธศาสตร์ต่อต้านการเข้ามา/ปฏิเสธไม่ให้เข้าพื้นที่หรือ A2/AD (Anti-Access/ Area Denial strategy) ซึ่งกำหนดเขตอิทธิพลที่จีนมีบทบาทในการกีดกันไม่ให้กองกำลังทหารของมหาอำนาจเข้ามาในบริเวณดังกล่าว และจำกัดประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์ forward defense ของสหรัฐฯ ซึ่งขยายแนวป้องกันประเทศออกมาภายนอกภูมิภาคเพื่อรับมือกับภัยคุกคาม และรักษาความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งประกอบด้วยฐานทัพอเมริกันในภูมิภาค (ได้แก่ ฐานทัพเรือที่ Okinawa) เรือบรรทุกอากาศยาน และระบบสารสนเทศทางการทหารแบบ C4ISR (command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, and reconnaissance systems) เป็นต้น⁹⁷ โดยในปัจจุบัน จีนได้พัฒนาระบบการโจมตีอย่างแม่นยำด้วยอาวุธตามแบบเป็นเครื่องมือสำคัญในการตอบโต้กับการเข้ามาของกองกำลังต่างชาติในเขตอิทธิพลของจีน

⁹⁵ Robert S. Ross, “China’s Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the US Response”, *International Security*, Vol. 34: No. 2 (Fall 2009): pp. 46-81.

⁹⁶ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 2014, available at <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/recent-trends>.

⁹⁷ Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of US Power Projection”, *International Security*, Vol. 38: No. 4 (Spring 2013): p. 115.

3) การประกาศให้ทะเลจีนใต้เป็น “ผลประโยชน์หลัก” (core interests) ของจีน นอกเหนือไปจากประเด็นปัญหาไต้หวัน ทิเบต และซินเจียง เป็นต้น⁹⁸

4) การจัดตั้งเขตป้องกันภัยทางอากาศหรือ ADIZ (Air Defense Identification Zone) ในทะเลจีนตะวันออก เหนือหมู่เกาะ Diaoyudao/ Senkaku ซึ่งจีนและญี่ปุ่นอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะดังกล่าว

นักวิชาการรวมทั้งผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศยังถกเถียงอย่างมากว่า การเพิ่มขีดความสามารถของจีนดังกล่าว และบทบาททางการทหารที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกนั้นมีลักษณะเช่นใด จีนเป็นมหาอำนาจที่ต้องการคงสถานภาพเดิม (status quo power) หรือมหาอำนาจที่ต้องการเปลี่ยนแปลง (revisionist power) จีนมีนโยบายเชิงรับเพื่อป้องกันประเทศหรือเป็นนโยบายเชิงรุกเพื่อการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลในภูมิภาค รวมทั้งรัฐอื่นๆ ฟังที่จะตอบโต้เชิงนโยบายเช่นไร

ในที่สุดท้ายนี้จะนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ที่มีต่อปรากฏการณ์ “การผงาดขึ้นมาของจีน” โดยอาจจะแบ่งงานวรรณกรรมวิชาการออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มที่มองจีนในแง่ร้าย และกลุ่มที่มองจีนในแง่ดี กลุ่มที่มองจีนในแง่ร้ายเสนอว่าความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจเดิมและมหาอำนาจที่ก้าวขึ้นมาใหม่จะนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยจะนำเสนอยุทธศาสตร์แบบการสกัดกั้น (containment) การสกัดกั้น-พั่วพัน (conengagement) และยุทธศาสตร์การไม่พั่วพัน (disengagement) หรือการถอนตัว (retrenchment) ในขณะที่กลุ่มที่มองจีนในแง่ดีเสนอว่า ความขัดแย้งไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยจะเสนอยุทธศาสตร์แบบการพั่วพัน (engagement)⁹⁹ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกลุ่มนี้เห็นพ้องต้องกันในประเด็นว่าด้วยการธำรงรักษาอำนาจนำของสหรัฐฯ ต่อไป ไม่มากนักน้อย

⁹⁸ ในกรณีทะเลจีนใต้ โปรดดู Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy and Transition in Post-Cold War East Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 98-114; Robert D. Kagan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific* (New York: Random House, 2014); Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia* (New Haven and London: Yale University Press, 2014).

⁹⁹ งานของ Yuen Foong Khong จัดประเภทเพียง 3 กลุ่มเท่านั้น โดยไม่ได้แยกแยะอย่างชัดเจนระหว่างยุทธศาสตร์การสกัดกั้นและการสกัดกั้น-พั่วพัน Yuen Foong Khong, “Primacy or World Order? The United States and China's Rise—A Review Essay”, *International Security*, Vol. 38: No. 3 (Winter 2013/2014): p. 166.

1. กลุ่มที่มองจีนในแง่ร้าย ประกอบด้วย

1) งานวรรณกรรมวิชาการที่ส่งเสริมยุทธศาสตร์แบบการสกัดกั้น ได้แก่ งานของ John J. Mearsheimer นักทฤษฎีสภาพจริงนิยมเชิงรุก (offensive realism) เสนอว่า เป้าประสงค์สูงสุดของรัชมหาอำนาจคือ การบรรลุสถานะมหาอำนาจนำ เพราะนั่นจะเป็นการค้ำประกันที่ดีที่สุดสำหรับการอยู่รอด กล่าวคือ รัฐซึ่งจะเพิ่มขีดความสามารถและอำนาจให้มากที่สุด ในทางปฏิบัติแล้ว ผลลัพธ์ที่ดีที่สุดสำหรับมหาอำนาจคือ การเป็นมหาอำนาจนำในระดับภูมิภาค (regional hegemon) ซึ่งมีอิทธิพลหรือครอบงำภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง เช่น สหรัฐฯ ในภูมิภาคละตินอเมริกา¹⁰⁰

ในกรณีของจีน Mearsheimer¹⁰¹ เสนอว่า จีนที่กำลังผงาดขึ้นมากำลังพยายามที่จะกลายเป็นมหาอำนาจนำในภูมิภาคเอเชีย จีนจะแสวงหาอำนาจให้มากที่สุด โดยเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ญี่ปุ่นและรัสเซีย โดยจีนจำเป็นต้องแน่ใจว่าจะไม่มีรัฐที่เป็นภัยคุกคามในภูมิภาคนี้ และต้องการรัฐเพื่อนบ้านที่อ่อนแอทางการทหาร นอกจากนี้ จีนที่กำลังมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นย่อมมีแนวโน้มที่จะต้องการผลักดันให้กองทัพสหรัฐฯ ออกจากเอเชีย รัฐเพื่อนบ้านจะมองการขึ้นมาของจีนด้วยความหวาดกลัวและความไม่แน่นอน ในท้ายที่สุด รัฐเหล่านี้จะเข้าร่วมเป็นกลุ่มพันธมิตรที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำในการคานอำนาจกับผู้ท้าทายอย่างจีน หรืออาจจะเรียกว่าเป็นยุทธศาสตร์การถ่วงดุลอำนาจระดับภูมิภาคนั่นเอง¹⁰² กล่าวโดยย่อ สำหรับ Mearsheimer แล้ว การผงาดขึ้นของจีนจึงไม่ได้เป็นไปได้ไปอย่างสันติ โดยเขาคาดการณ์ไว้ว่ามหาอำนาจที่ก้าวขึ้นมาอย่างจีนและมหาอำนาจเดิมอย่างสหรัฐฯ จะแข่งขันกันทางความมั่นคงอย่างเข้มข้น และสุ่มเสี่ยงต่อการนำไปสู่สงครามระหว่างประเทศ¹⁰³

¹⁰⁰ Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*.

¹⁰¹ John J. Mearsheimer, "Structural Realism", in *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, eds. Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, 3rd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 88-90; John J. Mearsheimer, "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia", *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3 (2010): pp. 381-96; John J. Mearsheimer, "China's Unpeaceful Rise", *Current History*, Vol. 105: No. 690 (2006): pp. 160-162.

¹⁰² โปรดดู Michael Mastanduno, "Realism and Asia", in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), Chapter 2.

¹⁰³ Mearsheimer, "Structural Realism", pp. 88-90.

2) งานวรรณกรรมวิชาการที่ส่งเสริมยุทธศาสตร์แบบการสกัดกั้น-พั้วพัน¹⁰⁴ ได้แก่งานของ Aaron L. Friedberg นักวิชาการแนวอนุรักษนิยมใหม่ (Neoconservative) หรือ Neocon¹⁰⁵ มองว่า การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจนำระหว่างสหรัฐฯ และจีนถูกผลักดันด้วยปัจจัยที่ฝังรากลึกอยู่ในโครงสร้างระบบระหว่างประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป และในระบอบการเมืองภายในที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างสองมหาอำนาจแปซิฟิก¹⁰⁶ โดยเขาเสนอว่า ความสัมพันธ์ต่างประเทศระหว่างสหรัฐฯ และจีนยังล้มเหลวที่จะบรรลุการเป็นพันธมิตรกัน ทั้งนี้ไม่ใช่เกิดจากการปราศจากเสียซึ่งความพยายามในการผลักดันนโยบายของสหรัฐฯ แต่มาจากความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์และช่องว่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองของทั้งสองมหาอำนาจ ซึ่งก่อให้เกิดระดับของความไว้วางใจระหว่างกันน้อย แม้ว่าจะเกิดความร่วมมือที่จำกัดในบางประเด็นเฉพาะก็ตาม แต่จีนก็ยังมีส่วนช่วยเหลือสหรัฐฯ ในการแก้ไขประเด็นปัญหาระหว่างประเทศเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น ปัญหาบนคาบสมุทรเกาหลี ปัญหาอิหร่าน เป็นต้น

เช่นเดียวกับแนวความคิดของ Mearsheimer, Friedberg เสนอว่า สิ่งที่ผู้นำจีนในปัจจุบันต้องการมากที่สุดคือ การบรรลุการเป็นมหาอำนาจนำในระดับภูมิภาค ดังที่เขาเสนอว่า “สิ่งที่ผู้นำจีนรุ่นปัจจุบันดูเหมือนจะต้องการและสิ่งที่ผู้นำจีนรุ่นถัดไปเองก็ต้องการอย่างแน่นอนเช่นกันคือ การเห็นประเทศกลายเป็นมหาอำนาจนำหรือมีอำนาจมากที่สุดใเอเชียตะวันออก และอาจจะในเอเชียทั้งหมด”¹⁰⁷ เป้าประสงค์ของเงินในการเป็นมหาอำนาจในระดับภูมิภาคเป็นสิ่งที่สหรัฐฯ ไม่ปรารถนาที่จะมอบให้แก่เงิน เขากล่าวว่า นโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับเป้าประสงค์ที่สำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์หลักของสหรัฐฯ

¹⁰⁴ คำนี้ดูเหมือนได้รับการประดิษฐ์ขึ้นเป็นครั้งแรกโดย Zalmay Khalilzad นักวิเคราะห์ของ RAND และอดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศอัฟกานิสถาน อิรักและสหประชาชาติ โปรดดู Zalmay Khalilzad, *Congage China*, Issue Paper IP-187 (Santa Monica, California: RAND, 1999).

¹⁰⁵ Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (New York and London: W.W. Norton & Company, 2011). โปรดดู Aaron L. Friedberg, “The Future of US-China Relations: Is Conflict Inevitable?” *International Security*, Vol. 30: No. 2 (Fall 2005): pp. 7-45; Aaron L. Friedberg, “Bucking Beijing: An Alternative US China Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 91: No. 5 (September/ October 2012): pp. 48-58.

¹⁰⁶ Friedberg, *A Contest for Supremacy*, p. 1.

¹⁰⁷ Friedberg, *A Contest for Supremacy*, p. 157.

ซึ่งดำรงอยู่มาเป็นเวลายาวนานแล้ว นั่นคือ การป้องกันไม่ให้มีมหาอำนาจหรือกลุ่มของมหาอำนาจที่ (มีแนวโน้มที่จะ) เป็นปฏิปักษ์ สามารถครอบงำบริเวณใดบริเวณหนึ่งของยูเรเชีย¹⁰⁸

ในปัจจุบัน ผู้นำจีนได้เร่งพัฒนาขีดความสามารถทางการทหารอย่างรวดเร็ว และมีนโยบายต่างประเทศที่แข็งกร้าวในภูมิภาคแปซิฟิกตะวันตก Friedberg เสนอว่า สหรัฐฯ ควรมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนต่อการรับมือกับการเสริมสร้างกำลังทางการทหารของจีน มิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการสันคลอนความเชื่อมั่นของการค้าประกันด้านความมั่นคงที่สหรัฐฯ มีให้แก่รัฐพันธมิตรในเอเชีย ในห้วงยามที่ปราศจากสัญญาณที่ชัดเจนว่าสหรัฐฯ จะยังคงบทบาทนำในภูมิภาคต่อไปหรือไม่ รัฐพันธมิตรอาจจะเกรงกลัวการถูกโดดเดี่ยวอันเนื่องมาจากการถอนตัวของสหรัฐฯ และหันไปดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบผ่อนปรนกับจีนแทนก็เป็นไปได้¹⁰⁹

สหรัฐฯ จึงควรดำเนินนโยบายที่เป็นการผสมผสานระหว่างทั้งยุทธศาสตร์การพัวพัน และการถ่วงดุลอำนาจกับจีน หรืออาจเรียกว่าเป็นยุทธศาสตร์สกัดกั้น-พัวพัน กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่อำนาจของจีนกำลังเข้มแข็งขึ้น สหรัฐฯ ควร (1) เพิ่มขีดความสามารถของตนเองในภูมิภาคเอเชีย เพื่อตอบโต้กับการเพิ่มกำลังทหารของจีน (2) ส่งเสริมและยกระดับความร่วมมือทางยุทธศาสตร์กับรัฐพันธมิตรดั้งเดิม (3) เสริมสร้างพันธมิตรใหม่กับรัฐอื่นๆ ซึ่งร่วมเผชิญกับข้อกังวลว่าด้วยการผงาดขึ้นของจีน (4) ดำเนินแนวนโยบายการพัวพันทางเศรษฐกิจที่เข้มข้นมากขึ้นกับจีน และ (5) สหรัฐฯ จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง

¹⁰⁸ Friedberg, “Bucking Beijing: An Alternative US China Policy”, p. 50. ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ยุทธศาสตร์หลักของสหรัฐฯ เองก็มีเป้าประสงค์ที่จะรักษาสถานะอำนาจนำในระบบระหว่างประเทศนี้ไว้ให้นานที่สุด และหยุดยั้งป้องกันมิให้มหาอำนาจอื่นใดขึ้นมาท้าทายสถานะนี้ ในช่วงปลายสมัยของประธานาธิบดี George H. W. Bush หรือ “บุชผู้พ่อ” กระทรวงกลาโหมของสหรัฐฯ ได้จัดทำร่างแผนแนวทางการป้องกันประเทศ (Defense Planning Guidance) ขึ้นมาฉบับหนึ่งใน ค.ศ. 1992 ซึ่งในเอกสารเสนอว่า ภายหลังจากล่มสลายของสหภาพโซเวียต ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ จะต้องมุ่งเน้นจำกัดการก้าวขึ้นมาของมหาอำนาจที่จะมาท้าทายสหรัฐฯ ในอนาคต โดยระบุเอาไว้อย่างชัดเจนว่า “The United States must establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role. It must retain the pre-eminent responsibility for addressing those wrongs which threaten not only our interests, but those of our allies or friends, or which could seriously unsettle international relations.” อ้างใน Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after Cold War,” p. 66.

¹⁰⁹ Friedberg, “Bucking Beijing: An Alternative US China Policy”, p. 53.

ในการส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชนในจีน¹¹⁰ Friedberg สรุปว่า “จีนจะดำเนินการปรับตัวอย่างมีนัยสำคัญก็ต่อเมื่อเผชิญกับแรงกดดันจากภายนอกอย่างหนัก”¹¹¹

3) งานวรรณกรรมวิชาการที่ส่งเสริมยุทธศาสตร์แบบการไม่พัวพันหรือการถอนตัว ได้แก่ งานของ Christopher Layne¹¹² เสนอว่า ระบบระหว่างประเทศจะไม่เป็นระบบขั้วอำนาจเดียวมากนัก และวนกลับไปสู่การเป็นระบบหลายขั้วอำนาจในที่สุด โดยการผงาดขึ้นมาของจีนย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ยุทธศาสตร์หลักของสหรัฐฯ ในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการธำรงรักษาสถานะอำนาจนำเป็นนโยบายที่ผิดพลาด ไม่ว่าจะเป็ความพยายามที่จะธำรงสถานภาพเดิมในโลก มายาคติที่ว่า การครองอำนาจนำของสหรัฐฯ จะสามารถดำเนินต่อไปได้ หรือมายาคติที่ว่า ระบบหลายขั้วอำนาจจะสามารถป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น นโยบายดังกล่าวจะกระทบกระทั่งกับความทะเยอทะยานของจีนที่กำลังขึ้นมาทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมือง¹¹³

Layne เสนอแนะว่า ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมที่สุดของสหรัฐฯ ควรเป็น “การถ่วงดุลอำนาจนอกชายฝั่ง” (offshore balancing)¹¹⁴ หรือการโดดเดี่ยว (isolationism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชีย โดย (1) สหรัฐฯ จำเป็นต้องยอมรับความไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของการทะยานขึ้นของจีน และปรับให้เป็นประโยชน์หรือความได้เปรียบต่อสหรัฐฯ (2) ยอมรับและสนับสนุนระบบการเมืองโลกหลายขั้วอำนาจ แทนที่จะเกรงกลัวระบบดังกล่าว (3) พลวัตของระบบดุลแห่งอำนาจแบบหลายขั้วอำนาจย่อมจะช่วยตรวจสอบถ่วงดุลมหาอำนาจที่เพ็งก้าวขึ้นมาไม่ให้กลายเป็นภัยคุกคามและมีความทะเยอทะยานมาก

¹¹⁰ Friedberg แตกต่างไปจากงานของ Mearsheimer ในแง่ที่ Friedberg สนับสนุนนโยบายการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองหรือ regime change ในจีน โดยเขามองว่า “หากปราศจากเสียงซึ่งการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงในจีน สหรัฐฯ จะไม่ยอมเลิกนโยบายการถ่วงดุลอำนาจและไม่ถอนตัวออกจากภูมิภาคอย่างเต็มที่” Friedberg, “Bucking Beijing: An Alternative US China Policy”, p. 51. ในหนังสือของเขา Friedberg เสนอด้วยซ้ำว่า “เป้าประสงค์สูงสุดของยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ควรที่จะช่วยเร่งการปฏิวัติ ... ซึ่งจะขจัดรัฐอำนาจนิยมพรรคเดียวของจีน และทำให้ประชาธิปไตยเสรีล้นหลั่ง” Friedberg, *A Contest for Supremacy*, p. 184.

¹¹¹ Friedberg, “Bucking Beijing: An Alternative US China Policy”, p. 56.

¹¹² Layne, “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”, pp. 203-213. และโปรดดู Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment”, *International Security*, Vol. 35: No. 4 (Spring 2011): pp. 7-44; Barry Posen, “Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 92: No. 1 (January/February 2013).

¹¹³ Layne, “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana”, pp. 203-213.

¹¹⁴ โปรดดู Christopher Layne, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2006), บทที่ 8.

เกินไป และ (4) ในเอเชียตะวันออกเฉียง จีนจะถูกสกัดกั้นโดยมหาอำนาจอื่นๆ ในภูมิภาค ได้แก่ รัสเซีย ญี่ปุ่น อินเดีย และเกาหลีใต้ แทนที่สหรัฐฯ¹¹⁵

อาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์การถ่วงดุลอำนาจนอกชายฝั่งนั้นเป็นยุทธศาสตร์ที่โยกย้ายหรือผลักภาระ (burden-shifting หรือ buck-passing) แทนที่จะเป็นการแบ่งปันภาระร่วมกัน (burden-sharing) Layne สรุปว่า สหรัฐฯ ควรที่จะสกัดกั้นการเติบโตทางอำนาจของจีนด้วยการดำเนินนโยบาย “นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศแบบพาณิชย์นิยมใหม่” (a neomercantilist international economic policy) และลดทอนความทะเยอทะยานของจีน ด้วยการ “ถอนตัวออกจากพันธมิตรต่างๆ ภายใต้ระบบพันธมิตรปัจจุบันในเอเชียตะวันออกเฉียง”¹¹⁶

2. กลุ่มที่มองจีนในแง่ดี ได้แก่ งานวรรณกรรมที่ส่งเสริมยุทธศาสตร์แบบการพั่วพัน (accommodation/ engagement) เช่น งานของ Rosemary Foot, Henry Kissinger, Susan Shirk, David Kang, Alastair Iain Johnston, Robert S. Ross เป็นต้น¹¹⁷ สำหรับ Shirk มองว่ามีการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของจีนจากการยับยั้งในตัวเองมาสู่ความแข็งแกร่งในช่วง ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา ปัญหาที่สำคัญที่สุดของจีน ซึ่งจะเป็นภัยอันตรายที่สุดต่อสหรัฐฯ ไม่ใช่ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจหรือการทหาร แต่เป็นความเปราะบางภายใน ซึ่งประกอบด้วยปัญหาต่างๆ นานาภายในจีนเอง เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมกัน ความยากจน ปัญหาทางการเมือง มติมหาชนที่มีความเป็นชาตินิยมรุนแรง เป็นต้น¹¹⁸ Shirk เรียกจีนว่าเป็น “มหาอำนาจที่เปราะบาง” (fragile superpower) โดยผู้นำจีนมองจีนจากสถานะที่ไม่มี ความมั่นคง และคำนึงถึงความอยู่รอดทางการเมืองเป็นสำคัญ¹¹⁹

¹¹⁵ Christopher Layne, “The Waning of US Hegemony-Myth or Reality?” *International Security*, Vol. 34: No. 1 (Summer 2009): pp. 147-172.

¹¹⁶ Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy”, *International Security*, Vol. 22: No. 1 (Summer 1997): pp. 87, 118.

¹¹⁷ โปรดดู Rosemary Foot, “Constraints on conflict in the Asia-Pacific: Balancing ‘the War Ledger’”, *Political Science*, Vol. 66: No. 2 (2014): pp. 119-142; Henry Kissinger, “The Future of US-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity”, *Foreign Affairs*, Vol. 91: No. 2 (March/ April 2012): pp. 44-55; Susan Shirk, *The Fragile Superpower* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Alastair Iain Johnston, and Robert S. Ross, eds., *Engaging China* (2006); Robert Ross, and Feng Zhu, *China’s Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 2008); Alastair Iain Johnston, “How New and Assertive Is China’s New Assertiveness?” *International Security*, Vol. 37: No. 4 (Spring 2013): pp. 7-48.

¹¹⁸ Susan Shirk, “The Domestic Context of Chinese Foreign Security Policies”, in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 401.

¹¹⁹ Shirk, *The Fragile Superpower*.

Shirk เสนอว่า สหรัฐฯ ควรเลือกดำเนินนโยบายแบบการพัวพันกับจีน เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้นำจีนสามารถปรับปรุงนโยบายต่างประเทศของจีนให้เป็นมหาอำนาจที่มีความรับผิดชอบ (responsible power) ตามที่จีนพยายามนำเสนอภาพลักษณ์ที่สันติและมั่งคั่ง แทนที่การมองในลักษณะที่จีนเป็นภัยคุกคามหรือแรงกดดันของมติมหาชนที่มีความเป็นชาตินิยมคลั่งชาติ โดยเธอแนะนำว่า สหรัฐฯ¹²⁰

● ควรจัดลำดับความสำคัญอันดับแรกแก่พฤติกรรมระหว่างประเทศของจีน แทนที่จะพิจารณาระบอบการเมืองภายในของจีน

- ไม่ควรอวดเบ่งแสนยานุภาพทางการทหารของสหรัฐฯ เหนือจีน
- ไม่ควรผลักดันและสนับสนุนให้ญี่ปุ่นเป็นมหาอำนาจทางการทหารในภูมิภาค
- ควรแก้ไขปัญหาได้วันร่วมกับจีน
- ควรให้ความเคารพแก่จีน
- ไม่ควรตอบโต้กับการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนมากเกินไปจนเกินความเป็นจริง

เช่นเดียวกัน Robert S. Ross เสนอว่า ปัญหาใหญ่ในข้อถกเถียงเรื่องการผงาดขึ้นมาของจีน เกิดมาจากการใคร่ครวญที่ผิดพลาดของสหรัฐฯ ที่มีต่อการนำของจีน นโยบายที่แข็งกร้าวของจีนมาจาก “ความรู้สึกไม่มั่นคง” มากกว่า “ความมั่นใจในความแข็งแกร่งของตน”¹²¹ นโยบายตอบโต้กลับที่รุนแรงของสหรัฐฯ เช่น นโยบายการหันหาเอเชียของ Obama โดยการเพิ่มกำลังอำนาจทางการทหาร และสร้างพันธมิตรทางการทหารในเอเชีย-แปซิฟิก ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ผิดว่าจีนกำลังทำลายผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และสั่นคลอนเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาค ซึ่งสหรัฐฯ ประเมินขีดความสามารถทางการทหารของจีนเกินกว่าความเป็นจริงอย่างมาก¹²² แม้ว่าจีนอาจจะไม่ได้เป็นมหาอำนาจที่เป็นมิตร แต่ก็อ่อนแอเกินไปที่จะเป็นภัยคุกคามของสหรัฐฯ ในอนาคตอันใกล้

ในทัศนะของ Ross แล้ว นโยบายการหันหาเอเชียกลับจะยิ่งไปเพิ่มความไม่มั่นคงให้แก่จีน โดยไม่มีความจำเป็น และยิ่งผลักดันให้จีนมีพฤติกรรมระหว่างประเทศที่ก้าวร้าวเพิ่มมากขึ้น จนอาจสั่นคลอนเสถียรภาพในระดับภูมิภาค และลดทอนความเป็นไปได้ในการร่วมมือกันระหว่างสหรัฐฯ และจีน Ross สรุปว่า นโยบายที่ถูกต้องของสหรัฐฯ ต่อจีน ควรจะช่วยบรรเทา (แทนที่จะเพิ่มเติม) ความกังวลหรือความไม่มั่นคงของจีน ในขณะที่ช่วยป้องกันผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ได้อีกด้วย¹²³

¹²⁰ Shirk, *The Fragile Superpower*.

¹²¹ Robert S. Ross, “The Problem with the Pivot: Obama’s New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive”, *Foreign Affairs*, Vol. 91: No. 6 (November/ December 2012), p. 72.

¹²² Ross, “The Problem with the Pivot: Obama’s New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive”, p. 73.

¹²³ Ross, “The Problem with the Pivot: Obama’s New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive”.

งานของ Henry Kissinger¹²⁴ เสนอว่า ประการแรก “ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ-จีนไม่ควรที่จะพิจารณาในฐานะเป็น zero-sum game หรือไม่ควรมองว่าการก้าวขึ้นมาของจีนที่มั่งคั่งและทรงอำนาจนั้นหมายถึงความพ่ายแพ้ทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ”¹²⁵ ทั้งสองมหาอำนาจมีความหวาดกลัวทางยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน ในด้านจีน เป็นความหวาดกลัวการถูกปิดล้อมทางการทหารจากมหาอำนาจต่างๆ (military encirclement) ในบริเวณชายขอบของจีนซึ่งอาจกระทบต่อบูรณภาพเหนือดินแดนของจีน หรือการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของจีน เช่น การส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ในขณะที่ในด้านสหรัฐฯ คือ ความหวาดกลัวที่จะถูกผลักดันออกมาจากเอเชีย-แปซิฟิก หรือการหมดบทบาทความเป็นมหาอำนาจนำในภูมิภาค

ประการที่สอง บทบาทของวาทศิลป์สาธารณะที่หวาดกลัวการผงาดขึ้นมาของจีน สุ่มเสี่ยงต่อการบิดเบือนหรือละเลยการรับรู้และการไตร่ตรองใคร่ครวญทางด้านผลประโยชน์อย่างจริงจัง โดย Kissinger เสนอว่า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สหรัฐฯ และจีนมีความร่วมมือกันในหลายมิติด้วยกัน แต่ปัญหาใหญ่คือ มีวาทกรรมในหมู่ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและนักวิชาการที่อ้างว่า การต่อสู้ให้ได้มาซึ่งการครองอำนาจนำระหว่างจีนและสหรัฐฯ เป็นสิ่งที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งนำมาสู่นโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่เผชิญหน้าระหว่างมหาอำนาจ¹²⁶ กล่าวคือ วาทศิลป์ที่สร้างความเผชิญหน้ากัน อาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความหวาดระแวงสงสัยระหว่างสองมหาอำนาจ ซึ่งทำให้ความร่วมมือเป็นไปได้

ประการที่สาม การเพิ่มขีดความสามารถทางการทหารของจีนในปัจจุบันไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่พิเศษในตัวเอง ในประวัติศาสตร์การเมืองโลกแล้ว รัฐที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่มากมักจะเปลี่ยนแปลงอำนาจทางเศรษฐกิจไปสู่อำนาจทางการทหารอยู่เสมอๆ เพียงแต่เส้นแบ่งระหว่างขีดความสามารถทางการทหารเชิงป้องกันตนเองกับเชิงรุกหรือการโจมตีนั้นไม่มีความชัดเจน ซึ่งยากในการพิจารณาและมักขึ้นอยู่กับความรู้หรือทัศนคติของรัฐอื่นๆ นอกจากนี้ Kissinger ยังเสนอด้วยว่า การผงาดขึ้นมาของจีนนั้นเป็นผลมาจากฐานะที่ตกต่ำลงไปในการเปรียบเทียบของสหรัฐฯ เอง มากกว่าจะเป็นความเข้มแข็งทางการทหารที่เพิ่มขึ้นของจีน¹²⁷ สหรัฐฯ เผชิญกับความตกต่ำเชิงเปรียบเทียบจากปัจจัยภายใน เช่น โครงสร้างพื้นฐานที่เก่าแก่ ความไม่ใส่ใจอย่างเพียงพอต่อการวิจัยและการพัฒนา หรือกระบวนการของภาครัฐที่ไม่ทำงาน ซึ่ง Kissinger เห็นว่ารัฐบาลควรจัดการกับปัญหาเหล่านี้ แทนที่จะหันไปโทษคู่แข่งอย่างจีน

¹²⁴ Henry Kissinger, “The Future of US-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity”, *Foreign Affairs*, Vol. 91: No. 2 (March/ April 2012): pp. 44-55. โปรดดู Henry Kissinger, *On China* (London and New York: Penguin, 2011),

¹²⁵ Kissinger, “The Future of US-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity”, p. 50.

¹²⁶ Kissinger, “The Future of US-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity”, p. 54.

¹²⁷ Kissinger, “The Future of US-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity”, p. 55.

Kissinger เสนอว่า สหรัฐฯ จึงไม่ควรดำเนินนโยบายความมั่นคงที่ขยายตัวมาสกัดกั้นจีน ในห้วงยามที่สหรัฐฯ เผชิญกับภาวะข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และปัญหาเศรษฐกิจภายใน ทั้งยังไม่ควร ดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มุ่งเน้นเป้าหมายทางอุดมการณ์มากเกินไป แต่ควรใช้กลไกทางการทูต เพื่อที่จะสร้างบรรยากาศของการแข่งขันกันอย่างสันติ และบรรลุการสร้าง “ประชาคมแปซิฟิก” (Pacific Community) ซึ่งสหรัฐฯ และจีนสามารถแสวงหาเป้าประสงค์ร่วมกันบนประเด็นปัญหาบางอย่างได้ มิใช่การต่อสู้กันในการสร้างกลุ่มอำนาจระหว่างประเทศที่เป็นศัตรูและแข่งขันกันเอง¹²⁸ กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีนสามารถเป็นไปแบบร่วมมือกันได้ โดยความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ ผู้นำสามารถเลือกได้ มิใช่ความจำเป็นหรือความไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

อาจกล่าวได้ว่า งานวรรณกรรมวิชาการทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งมีความแตกต่าง หลากหลายต่อประเด็นปัญหาเรื่องการผงาดขึ้นมาของจีน มีผลต่อการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ต่างประเทศสหรัฐฯ ที่แตกต่างกัน อนึ่ง Joseph S. Nye, Jr. เสนอว่า “การพรรณนาการเปลี่ยนผ่านอำนาจ ในศตวรรษที่ 21 ในฐานะที่เป็นการตกต่ำลงของสหรัฐฯ นั้นไม่ถูกต้องและเข้าใจผิด” การตั้งข้อสมมติฐาน ที่ผิดพลาดว่าอำนาจของสหรัฐฯ กำลังตกต่ำลงนั้นจะนำไปสู่ทางเลือกเชิงนโยบายและการนำนโยบาย ไปปฏิบัติที่ผิดพลาดและอันตรายยิ่ง โดยเขาสรุปว่า “สหรัฐฯ ไม่ได้อยู่ในภาวะการตกต่ำแบบสมบูรณ์ และมีแนวโน้มที่จะยังคงมีอำนาจมากกว่ารัฐต่างๆ ในทศวรรษข้างหน้าในอนาคต”¹²⁹

สรุป

“The Mediterranean is the ocean of the past, the Atlantic the ocean of the present, and the Pacific the ocean of the future”.

- John Hay, ค.ศ. 1905

“What made [the Peloponnesian] war inevitable was the growth in Athenian power and the fear this caused in Sparta”.

- Thucydides, The History of the Peloponnesian War (431 BC)

¹²⁸ Kissinger, “The Future of US-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity”, p. 53.

¹²⁹ Nye, *The Future of Power*, p. 203.

สุนทรพจน์ข้างต้นของ John Hay อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1898-1905) และอดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประจำกรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร ดูเหมือนจะสรุปความการเมืองระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างชัดเจน นั่นคือ การเมืองโลกในอนาคตกำลังมุ่งไปสู่สมมติฐานที่แปซิฟิกทุกทีๆ คำถามว่าด้วย “ใครจะปกครองโลก: สหรัฐฯ หรือจีน?” และการเปลี่ยนผ่านอำนาจจะเป็นไปอย่างสันติหรือไม่ นั่นเป็นคำถามที่ยากจะตอบในเชิงประจักษ์ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นขึ้นอยู่กับมุมมองที่แตกต่างหลากหลายในเชิงทฤษฎีและแนวความคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังที่ได้อธิบายในบทนี้แล้ว กล่าวคือ มุมมองต่างๆ ในเชิงทฤษฎีช่วยฉายภาพระเบียบโลกภายใต้การนำของสหรัฐฯ และการผงาดขึ้นมาของจีนที่แตกต่างกันออกไป และยังนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันอีกด้วย เช่น นักทฤษฎีสภาพจริงนิยมมองว่าระเบียบโลกภายใต้การนำของสหรัฐฯ จะไม่อยู่ยาวนานและไม่มีเสถียรภาพ และการผงาดขึ้นมาของจีนย่อมจะเกิดขึ้น โดยจะเป็นความขัดแย้งกันระหว่างมหาอำนาจเดิมและมหาอำนาจเกิดใหม่อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ยังเสนอแนะให้สหรัฐฯ ดำเนินยุทธศาสตร์แบบการถ่วงดุลอำนาจกับมหาอำนาจใหม่อย่างจีน โดยอาศัยการสร้างระบบพันธมิตรในภูมิภาคเอเชีย เป็นต้น

การดำเนินยุทธศาสตร์แห่งชาติของสหรัฐฯ ซึ่งสะท้อนแนวความคิดและโลกทัศน์ของชนชั้นนำและผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น จึงไม่สามารถแยกขาดไปจากมุมมองของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่มีความสัมพันธ์ในเชิงสถาปนาหรือสรรสร้าง (constitutive) ที่ต่างกำหนดซึ่งกันและกัน หรือดังที่ Ole Waever เสนอเอาไว้อย่างทรงพลังว่า “เราจะเข้าใจ (สถานการณ์) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (i.r.) ก็ต่อเมื่อเราเข้าใจศาสตร์ที่เรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (IR) เท่านั้น” (One only knows international relations when one knows IR)¹³⁰

แม้ว่าจะไม่มีข้อสรุปในเชิงประจักษ์อย่างชัดเจน เราอาจจะกล่าวได้ว่า ประการแรก ในระเบียบโลกรัฐบางรัฐหรือมหาอำนาจมีบทบาทสำคัญมากกว่ารัฐและตัวแสดงอื่นๆ ประการที่สอง สหรัฐฯ ยังคงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในระบบระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ของขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดของโลก พลังอำนาจทางการทหารที่มากที่สุดในโลก และบทบาทนำในการกำหนดกติกา ปทัสถาน และคุณค่าในสถาบันระหว่างประเทศ ประการที่สาม มหาอำนาจชั้นนำของโลก คือ สหรัฐฯ และจีนจะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการจัดระเบียบโลกในศตวรรษที่ 21 แม้ว่าจะมีความอสมมาตรทางอำนาจในเชิงเปรียบเทียบ และความแตกต่างของบทบาทของทั้งสองมหาอำนาจต่อการสรรสร้าง

¹³⁰ Ole Waever, “Still a Discipline After All These Debates?” in *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, eds. Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, 3rd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 307.

ปัทสถานและกติกาในระดับโลก โดยสหรัฐฯ ยังคงมีบทบาทนำเหนือกว่าจีนในทั้งสองมิติในอนาคตอันใกล้¹³¹ อนึ่ง ความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ และจีนจะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุด และมีสีสันมากที่สุดประการหนึ่งในพลวัตเชิงอำนาจในการเมืองโลก ประการสุดท้าย จากข้อโต้แย้งเชิงทฤษฎีปัจจัยโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศและปัจจัยภายในรัฐ ต่างมีส่วนสำคัญต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสหรัฐฯ และจีน รวมทั้งการเปลี่ยนผ่านอำนาจระหว่างทั้งสองมหาอำนาจ ที่อาจจะนำไปสู่แนวโน้มของความขัดแย้งหรือความมีเสถียรภาพก็ได้

เหนือสิ่งอื่นใด ในกลุ่มชนชั้นนำและผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ดูเหมือนจะเห็นพ้องต้องกันว่า เป้าประสงค์สำคัญที่สุดของสหรัฐฯ ยังคงไม่แปรเปลี่ยนไปจากเดิมตั้งแต่ช่วงหลังสงครามเย็น นั่นคือ ความพยายามในการธำรงรักษาอำนาจนำหรือ hegemony ในการเมืองโลกต่อไป โดยไม่ต้องการให้มีมหาอำนาจใดหรือกลุ่มของมหาอำนาจใดก้าวขึ้นมาท้าทายหรือต่อต้านอำนาจนำของสหรัฐฯ ด้วยเหตุเช่นนี้ ยุทธศาสตร์ที่ผู้นำสหรัฐฯ จะกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นย่อมขึ้นอยู่กับ “การมอง” (การผงาดขึ้นมาของ) จีนว่าจะเป็น “มิตร” “คู่แข่งชั้น” หรือ “ศัตรู” ของสหรัฐฯ กันแน่ ซึ่งถ้าหากว่าสหรัฐฯ มองว่าจีนเป็น “ศัตรู” และหวาดระแวงการผงาดขึ้นมาทางอำนาจของจีน ดังเช่นที่สปาร์ตาคาหวาดระแวงการผงาดขึ้นมาของเอเธนส์ในช่วงสงคราม Peloponnesian War แล้ว สหรัฐฯ จะดำเนินยุทธศาสตร์การสกัดกั้นหรือการเผชิญหน้า ซึ่งทำให้ความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจอาจจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และสุ่มเสี่ยงต่อการชักนำไปสู่สงครามระหว่างรัฐมหาอำนาจ ซึ่งก็ย่อมจะเป็นโศกนาฏกรรมแห่งศตวรรษที่ 21 ก็เป็นได้ โจทย์สำคัญที่สุดประการหนึ่งของระเบียบโลกในศตวรรษที่ 21 อาจจะเป็นการก้าวข้ามให้พ้นไปจาก “กับดักของ Thucydides” ได้หรือไม่ และอย่างไร

¹³¹ โปรดดู Rosemary Foot, and Andrew Walter, *China, the United States, and Global Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

บทที่ 3

สถาปัตยกรรมทางความมั่นคงในระดับภูมิภาค: พลวัตเชิงอำนาจของมหาอำนาจในเอเชีย-แปซิฟิก

ภูมิหลัง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจที่มีแสนยานุภาพทั้งทางด้านการทหาร และเศรษฐกิจมากที่สุดในโลก โดยสหรัฐอเมริกามุ่งหมายที่จะสร้างระเบียบระหว่างประเทศที่มีเสถียรภาพและอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยเร่งรื้อฟื้นเศรษฐกิจการเมืองโลกให้กลับมาเป็นปกติ สหรัฐอเมริกาพัฒนาประเทศผู้แพ้สงครามทั้งเยอรมนีและญี่ปุ่นให้กลายเป็นศูนย์กลางทางด้านอุตสาหกรรมขึ้น และพัฒนาระบบพันธมิตรที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ¹³² นโยบายดังกล่าวต้องเผชิญหน้ากับสหภาพโซเวียตและระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ จนก่อให้เกิดเป็นระเบียบโลกในยุคสงครามเย็น ในเอเชีย-แปซิฟิก ในด้านหนึ่ง รัฐต่างๆ ก็เข้าสู่กระบวนการปลดปล่อยจากอาณานิคมและการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ และในอีกด้านหนึ่งก็ตกอยู่ภายใต้การแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจ และความขัดแย้งระหว่างประเทศภายใต้บริบทสงครามเย็น สหรัฐอเมริกามีบทบาทนำสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างสถาปัตยกรรมทางด้านความมั่นคงในระดับภูมิภาคนี้ โดยการสร้างเครือข่ายระบบพันธมิตรกับรัฐสำคัญต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ ไทย และออสเตรเลีย ซึ่งบางคนเรียกว่าเป็น hub-and-spokes system หรือระบบซานฟรานซิสโก (San Francisco System) ซึ่งมีการจัดทำสนธิสัญญาซานฟรานซิสโกในปี ค.ศ. 1951¹³³ และบางคนเรียกว่าเป็นจักรวรรดิที่ไม่เป็นทางการ (informal empire)¹³⁴

¹³² William S. Borden, *The Pacific Alliance: United States Foreign Economic Policy and Japanese Trade Recovery 1947-1955* (Madison: University of Wisconsin Press, 1984); Soravis Jayanama, “Rethinking the Cold War and the American Empire”, *Asian Review* 2003, Vol. 16 (2003): pp. 1-44.

¹³³ William T. Tow, and Douglas Stuart, eds., *The New US Strategy towards Asia: Adapting to the American Pivot* (London and New York: Routledge, 2015).

¹³⁴ Victor Cha, “American Alliances and Asia’s Regional Architecture”, in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 739.

ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้อ้างวาทกรรมการต่อต้านภัยคุกคามคอมมิวนิสต์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา โดยได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร และวัฒนธรรมในประเทศพันธมิตรต่างๆ ทั้งยังสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการหลายระบอบการเมือง และสามารถใช้ฐานทัพทางการทหารสำคัญเพื่อตอบโต้กับภัยคอมมิวนิสต์ รวมทั้งการทำสงครามกับขบวนการชาตินิยมต่างๆ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ เช่น สงครามเกาหลี (ค.ศ. 1950-1953) สงครามเวียดนาม (ค.ศ. 1964-1975) การยึดครองกัมพูชาของเวียดนามในช่วงปี ค.ศ. 1979-1989 เป็นต้น ซึ่งทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นสงครามร้อนที่นองเลือดที่สุดแห่งหนึ่งในช่วงสงครามเย็น¹³⁵ อาจกล่าวได้ว่าเอเชีย-แปซิฟิกในช่วงยุคสงครามเย็นนั้นเป็นระบบระหว่างประเทศในเอเชียที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจนำ ในการกำหนด รักษาและจัดสรรระเบียบและผลประโยชน์ในระดับภูมิภาค โดยการสร้างความสัมพันธ์ทวิภาคีกับรัฐพันธมิตรและหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ต่างๆ ในภูมิภาค พร้อมกันนั้นก็เป็นระบบที่แปลกแยกมหาอำนาจอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสหภาพโซเวียตและจีนออกไป การบูรณาการทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในระดับภูมิภาคจึงมีค่อนข้างจำกัด ยกเว้นแต่การรวมตัวของอาเซียน (ASEAN) ในปี ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา

ภายหลังการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชาในปี ค.ศ. 1989 และการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991 นำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็นในระดับโลก และยังคงผลกระทบให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือความท้าทายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างน้อยสี่ประการสำคัญดังต่อไปนี้คือ ประการแรก การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหภาพโซเวียตภายใต้ Mikhail Gorbachev ที่มุ่งเน้นนโยบายการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ นำมาสู่การยุติความช่วยเหลือเวียดนาม ซึ่งต่อมาทำให้การถอนทหารของเวียดนามออกจากกัมพูชา และกระบวนการสันติภาพในกัมพูชาเกิดขึ้น ประเทศในภูมิภาคซึ่งเป็นคอมมิวนิสต์จึงจำเป็นต้องปรับตัวเอง เช่น ลาว และเวียดนาม มีการปรับตัวทางเศรษฐกิจให้เข้ากับระบบทุนนิยมมากขึ้นและเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประการที่สอง แม้ว่าระบบระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำยังคงดำรงอยู่ต่อไป แต่หลังสงครามเย็นสิ้นสุด รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ก็ปรับบทบาทในการค้าประกันความมั่นคงและรักษาระเบียบในระดับภูมิภาคให้ลดน้อยลง ไม่ได้มีบทบาทหรือให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้เป็นพิเศษเหมือนเช่นเดิม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐพันธมิตรและหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา เริ่มหวั่นเกรงว่าสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มที่จะถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาวะ

¹³⁵ โปรดดู Michael H. Hunt and Steven I. Levine, *Arc of Empire: America's Wars in Asia from the Philippines to Vietnam* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2012).

สูญญากาศเชิงอำนาจที่ไม่มีเสถียรภาพก็เป็นได้ ดังจะเห็นได้จากการยุติการใช้ฐานทัพเรือและฐานทัพอากาศของสหรัฐอเมริกา ในฟิลิปปินส์ ในปี ค.ศ. 1991 หรือการลดกำลังทหารอเมริกันในภูมิภาคนี้จาก 100,000 คนในปี ค.ศ. 1991 เป็น 51,170 คน ในปี ค.ศ. 2011 เป็นต้น ยุทธศาสตร์ของพันธมิตรต่างๆ นี้จึงเป็นความพยายามที่จะร้องขอให้สหรัฐอเมริกา ยังคงมีบทบาทนำในการธำรงรักษาความมั่นคงในภูมิภาคต่อไป¹³⁶ หลังสงครามเย็น รัฐบาลสหรัฐอเมริกา กลับไปให้ความสำคัญอันดับแรกกับภูมิภาคตะวันออกกลางมากกว่าเอเชีย-แปซิฟิก จนกระทั่งรัฐบาล Barack Obama ที่มีการประกาศนโยบายการหันมาหาเอเชีย หรือ Pivot to Asia ในช่วงทศวรรษที่ 2010 เป็นต้นมาเท่านั้น

ประการที่สาม ส่วนหนึ่งจากความไม่มั่นใจของรัฐพันธมิตรว่าสหรัฐอเมริกาจะยังคงค้ำประกันเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคนี้ต่อไปหรือไม่ รัฐต่างๆ จึงเร่งกระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจและความมั่นคงระหว่างกันมากยิ่งขึ้น¹³⁷ ในมิติด้านความมั่นคง กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ใช้แนวทางการความมั่นคงแบบพหุภาคี (Multilateral Security Arrangement) และแนวคิดความมั่นคงจากความร่วมมือ (Cooperation Security) เพื่อลดความหวาดระแวงและเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน โดยชักจูงเวียดนาม ลาว กัมพูชา และพม่า เข้าร่วมเป็นสมาชิกในอาเซียน และต่อมายังได้ตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum) หรือ ARF ในปี ค.ศ. 1994 เพื่อเป็นเวทีในการเจรจาและปรึกษาหารือในประเด็นด้านความมั่นคงในภูมิภาค ในด้านเศรษฐกิจ รัฐต่างๆ มีการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับพหุภาคีภายในภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น เช่น อาเซียน+3 และ อาเซียน FTA กับประเทศต่างๆ ภายนอกภูมิภาค เป็นต้น จนมีผู้เรียกความร่วมมือหรือสถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกว่าเป็น “ชามก๋วยเตี๋ยวที่พันกันอิลุงตุงนัง” (noodle bowl)¹³⁸ หรือ “เครือข่ายที่ซับซ้อน” (complex network)¹³⁹

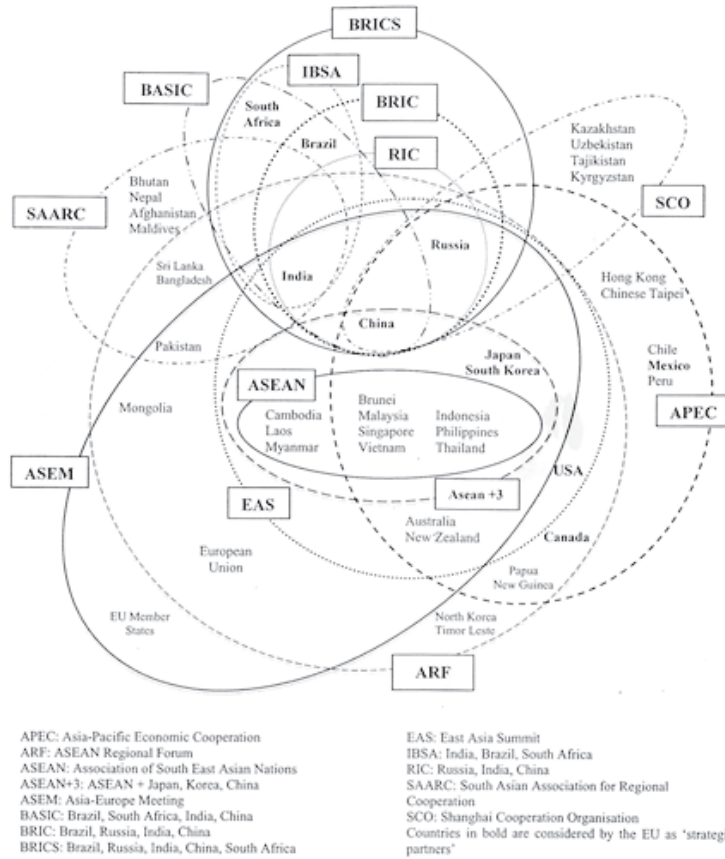
¹³⁶ Evelyn Goh, “Southeast Asia’s Evolving Security Relations and Strategies”, in **The Oxford Handbook of the International Relations of Asia**, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 465-466.

¹³⁷ Alice D. Ba, “Asia’s Regional Security Institutions”, in **The Oxford Handbook of the International Relations of Asia**, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 667-668.

¹³⁸ Ricahrd E. Baldwin, “The Spoke Trap: Hub and Spoke Bilateralism in East Asia”, **NCCR Trade Working Paper**, May 2009, pp. 1-34.

¹³⁹ Victor D. Cha, “Complex Patchworks: US Alliances as Part of Asia’s Regional Architecture”, **Asia Policy**, Vol. 11 (2011): pp. 27-50.

แผนภาพที่ 3.1: เครือข่ายที่ซับซ้อนของสถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก



อนึ่ง สหรัฐอเมริกาก็กลับไม่สนใจและไม่พอใจกระบวนการพหุภาคีนิยมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเท่าใดนัก โดยในช่วงแรกของโลกยุคหลังสงครามเย็น สหรัฐอเมริกามองว่าความริเริ่มในระดับภูมิภาคนั้นจะสั่นคลอนสถานภาพเดิม และความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกากังขากับข้อเสนอต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความริเริ่มของ Mahathir อดีตนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย เรื่อง EAEC (East Asian Economic Caucus) ความริเริ่มของภูมิภาคนี้เรื่อง Chiangmai Initiative ในการสร้างระบบการเงินในภูมิภาคเพื่อรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งการประชุม ARF ก็ตาม ในเดือนพฤศจิกายน 1990 James Baker รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา วิพากษ์การสนทนาทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคนี้ว่าไม่มีความเหมาะสม เพราะกำลังจะมาแทนที่ระบบระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ซึ่งสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่เอเชียมากกว่าสี่ทศวรรษ¹⁴⁰ แม้ว่าในเวลาต่อมา ท่าที่

¹⁴⁰ Cha, "American Alliances and Asia's Regional Architecture", p. 740.

ของสหรัฐอเมริกา จะผ่อนคลายคง แต่ก็ไม่ได้มีการเข้าร่วมเป็นภาคีหรือสมาชิกในสถาบันหรือองค์การความร่วมมือในระดับภูมิภาคใดๆ เว้นเสียแต่กรอบความร่วมมือที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ริเริ่มขึ้นมาเอง เช่น APEC เป็นต้น สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนนโยบายในสมัยรัฐบาล Obama โดยเข้าร่วมการประชุม EAS ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 และลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือ (Treaty of Amity and Cooperation) หรือ TAC ของอาเซียน เป็นต้น

ประการที่สี่ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 หลังจากความวุ่นวายและปัญหาการเมืองภายในประเทศจีนในสมัยเต๋ิง เสี่ยวผิงได้ปรับปรุงระบบเศรษฐกิจภายในประเทศให้เปิดกว้างและเป็นระบบตลาดมากขึ้น ส่งผลให้จีนมีการขยายตัวและเติบโตทางเศรษฐกิจ และเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจการค้าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น ในทางตรงกันข้ามกับสหรัฐอเมริกา จีนเริ่มเข้ามาพัฒนากรอบความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับรัฐต่างๆ และอาเซียน นอกจากนี้ ปรากฏการณ์การผงาดขึ้นมาของจีนในทางเศรษฐกิจ (The Rise of China) ในช่วงทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมาก็เป็นโจทย์ความท้าทายใหม่ของรัฐต่างๆ และอาเซียนว่าจะรักษาสมดุลระหว่างความสัมพันธ์ทางการค้า การลงทุนกับจีนกับการแผ่ขยายอิทธิพลทางการเมืองและการทหารของจีนในภูมิภาคนี้ได้อย่างไร

อาจกล่าวได้ว่าการสิ้นสุดของสงครามเย็นได้เปลี่ยนแปลงสถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาคทั้งทางเศรษฐกิจและความมั่นคง กล่าวคือ ระบบระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำเริ่มถูกท้าทายจากความร่วมมือพหุภาคีในระดับภูมิภาค การบูรณาการของอาเซียน และการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน วรรณกรรมวิชาการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสถาปัตยกรรมความมั่นคงใหม่ในเอเชียตั้งคำถามสำคัญว่าปัจจัยใดเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดสันติภาพเสถียรภาพและความมั่งคั่งในเอเชีย-แปซิฟิก โดยงานกลุ่มหนึ่งเสนอว่าเป็นการรักษาระเบียบและระบบพันธมิตรภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา¹⁴¹ ในขณะที่งานอีกกลุ่มหนึ่งเสนอว่าปัจจัยสำคัญในการสร้างระเบียบระหว่างประเทศคือ ความร่วมมือพหุภาคีที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน เช่น การประชุม ARF, อาเซียน+3, EAS เป็นต้น¹⁴² ในที่นี้เสนอว่า สถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาคมีความสลับ

¹⁴¹ โปรตดู Victor D. Cha, “Complex Patchworks: US Alliances as Part of Asia’s Regional Architecture”, *Asia Policy*, Vol. 11 (2011): pp. 27-50; Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (New York: W.W. Norton, 2011).

¹⁴² โปรตดู G. John Ikenberry and Jitsuo Tsuchiyama, “Between Balance of Power and Community: The Future of Multilateral Security Cooperation in the Asia-Pacific”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 2 (2002): pp. 69-94; Amitav Acharya and See Seng Tan, “Betwixt Balancing and Community: America, ASEAN and the Security of Southeast Asia”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6 (2006): pp. 37-59; Kent E. Calder and Francis Fukuyama, *East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008).

ซับซ้อนมากขึ้นในหลากหลายระดับ โดยหลอมรวมเอามหาอำนาจต่างๆ เข้ามาเป็นผู้เล่นสำคัญในภูมิภาคมากขึ้น แต่ก็ยังเผชิญกับทางแพร่งทางความมั่นคงที่มีทั้งการแข่งขันและความร่วมมือในเชิงสถาบันต่างๆ ในด้านหนึ่งคือ สหรัฐอเมริกา ที่ยังคงต้องการธำรงรักษาความเป็นมหาอำนาจนำเอาไว้ ซึ่งมีกรอบความร่วมมือแบบระบบพันธมิตร และพยายามต้องการสกัดกั้นอำนาจของจีน และในอีกด้านหนึ่งคือ ความพยายามของจีนในการริเริ่มกรอบความร่วมมือพหุภาคีกับอาเซียนและรัฐต่างๆ เพื่อที่จะยับยั้งหรือลดทอนอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ในภูมิภาคนี้ โจทย์สำคัญของภูมิภาคนี้คือ จะพยายามรักษาดุลยภาพต่างๆ เหล่านี้เช่นใดในโลกในศตวรรษที่ 21 ในบทนี้จะศึกษาบทบาทและนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจหลักสองมหาอำนาจที่มีต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในยุคหลังสงครามเย็น

บทบาทของมหาอำนาจในเอเชีย-แปซิฟิกยุคหลังสงครามเย็น

สหรัฐอเมริกา

เกริ่นนำ

หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นมหาอำนาจนำของโลกหรือ hegemon ภายใต้ระบบการเมืองระหว่างประเทศแบบขั้วอำนาจเดียว (unipolar system) นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถกเถียงกันถึงความยั่งยืนและความมีเสถียรภาพของระบบขั้วอำนาจเดี่ยวนี้นี้ (โปรดดูบทที่ 2) และบทบาทของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย-แปซิฟิกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็นยังคงมีความสำคัญหรือไม่ และอย่างไร นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะเป็นช่วงเวลาของ “benign neglect”¹⁴³ หรือไม่? หรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ค่อยๆ “หายไปจากจอเรดาร์” ทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา¹⁴⁴?

ในที่นี้เสนอว่า เป้าหมายสำคัญของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย-แปซิฟิกยังคงมีความต่อเนื่องจากในช่วงสงครามเย็น นั่นคือ สหรัฐอเมริกายังคงพยายามรักษาสถานภาพการเป็นมหาอำนาจนำเพียงประเทศเดียวในระบบเศรษฐกิจการเมืองโลก แต่เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว ยุทธศาสตร์และนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงรัฐบาล โดยแต่ละรัฐบาล

¹⁴³ Diane K. Mauzy and Brian L. Job, “U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect,” *Asian Survey*, Vol. 47: No. 4, pp. 622-641.

¹⁴⁴ Richard Robison, “The Reordering of Pax Americana: How Does Southeast Asia Fit In?” in *Empire and Neoliberalism in Asia*, ed. Vedi R. Hadiz (London and New York: Routledge, 2006), p. 63; Karl Jackson, “Southeast Asia: Off the Radar Screen?” *SAISHERE* (2004), p. 20.

ทั้งจากพรรค Democrat และ Republican นั้นมีจุดเน้นหรือการให้ความสำคัญที่แตกต่างกัน โดยรัฐบาล Bill Clinton ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมระบบทุนนิยมการค้าเสรีในกรอบพหุภาคีและทวิภาคี ในขณะที่รัฐบาล George W. Bush นั้นมุ่งเน้นนโยบายต่อต้านการก่อการร้าย และความสัมพันธ์ทางการทหาร ในกรอบทวิภาคีเป็นสำคัญ รัฐบาล Barack Obama ปรับนโยบาย “การหันหาเอเชีย” หรือ Pivot to Asia โดยมุ่งเน้นความสัมพันธ์อย่างรอบด้านกับภูมิภาคนี้ เพื่อรับมือกับการท้าทายใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผงาดขึ้นมาของจีน

Jorn Dosch¹⁴⁵ เสนอว่า วัตถุประสงค์สำคัญของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย-แปซิฟิกนั้น ประกอบด้วย 5 วัตถุประสงค์สำคัญ ดังต่อไปนี้คือ (1) การดำรงรักษาความเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคนี้ ของสหรัฐอเมริกาโดยป้องกันไม่ให้เกิดการก่อตัวของมหาอำนาจใหม่ที่มีความสามารถที่จะท้าทาย สถานะของสหรัฐอเมริกา (2) การเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี และการเข้าถึงตลาดของภูมิภาค โดยการรักษาสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาค (3) การรักษาและปกป้องเส้นทางการเดินเรือสำคัญ ในบริเวณดังกล่าวอย่างเสรี โดยเฉพาะช่องแคบมะละกา (4) การดำรงรักษาและขยายระบบพันธมิตร ทางความมั่นคงในภูมิภาค และ (5) การส่งเสริมคุณค่าสากล เช่น ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคนี้ วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นมีความต่อเนื่องในการกำหนดและนิยามผลประโยชน์และยุทธศาสตร์แห่งชาติ ของสหรัฐอเมริกาโดยตลอด นอกจากนี้ หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังพิจารณาการดำรงอยู่ ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ในฐานะที่เป็นผู้ค้ำประกันความมั่นคงและเสถียรภาพของเอเชีย

ช่วงประธานาธิบดี Bill Clinton (ค.ศ. 1993-2001)

ช่วงประธานาธิบดี Bush (ค.ศ. 1989-1993) จนถึงประธานาธิบดี Bill Clinton (ค.ศ. 1993-2001) ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองกับคอมมิวนิสต์ได้ยุติลง และเกิดกระแสชัยชนะนิยม (Triumphalism) ของสหรัฐอเมริกาและประชาธิปไตยแบบเสรี (ดังที่ Francis Fukuyama เรียกว่าเป็น “จุดจบของประวัติศาสตร์” หรือ “The End of History”) ทั้งสองรัฐบาลยังมองบทบาทของสหรัฐอเมริกา ในฐานะที่เป็น “มหาอำนาจในเอเชีย” โดยคงปกป้องผลประโยชน์หลักของตนในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งรัฐบาล Bush และ Clinton ได้ยืนยันที่จะปกป้องการเข้าถึงตลาดการค้า และทรัพยากรในเอเชียของสหรัฐอเมริกา และสิทธิในการเดินเรืออย่างเสรีในน่านน้ำสากล สหรัฐอเมริกา ยังคงมีบทบาททางการทหารและความมั่นคงในภูมิภาค แม้ว่าฟิลิปปินส์ได้ตัดสินใจยุติการให้สหรัฐอเมริกา

¹⁴⁵ Jorn Dosch, “The US and Southeast Asia”, in *Contemporary Southeast Asia*, ed. Mark Beeson, 2nd Edition (Hampshire: Palgrave MacMillan, 2009), p. 222; Jorn Dosch, “The United States in the Asia Pacific”, in *The New Global Politics of the Asia Pacific*, eds. Michael K. Connors, Remy Davison, and Jorn Dosch, 2nd Edition (London and New York: Routledge, 2012), p. 23.

ใช้ฐานทัพอากาศ Clark และฐานทัพเรือที่อ่าว Subic ในปี ค.ศ. 1991 แต่สิงคโปร์ได้อนุญาตให้สหรัฐอเมริกาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกทางการทหารต่างๆ เช่น ท่าเรือ สำหรับการดำรงอยู่ของกองทัพเรือสหรัฐอเมริกา ในภูมิภาคนี้ต่อไป โดยไม่ใช้นโยบายการสร้างฐานทัพเรืออเมริกันแห่งใหม่¹⁴⁶ อาจกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาปรับความสำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากการเน้นประเด็นทางด้านความมั่นคงมาสู่ประเด็นทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการส่งเสริมระบบทุนนิยมแบบเสรีมากยิ่งขึ้น

เมื่อนาย Bill Clinton เป็นประธานาธิบดี ในช่วงแรกได้ส่งเสริมหลักนิยามการขยายตัวของประชาธิปไตย (doctrine of democratic enlargement) และการพัวพัน (engagement) ในฐานะที่เป็นมโนทัศน์หลักในนโยบายต่างประเทศของ Clinton ที่จะส่งเสริมและแพร่ขยายคุณค่าแบบตะวันตกทั้งประชาธิปไตยและทุนนิยม ทั้งยังป้องกันมิให้ “backlash states” (ซึ่งรวมถึงอิหร่าน อิรัก เกาหลีเหนือ พม่า และจีน (ในช่วงแรก)) คุกคามระบอบประชาธิปไตยในโลกได้ แต่ความมุ่งมั่นของสหรัฐอเมริกาก็ยังอยู่ที่ยุโรปและตะวันออกกลางมากกว่าเอเชีย

ในเอเชีย ประธานาธิบดี Clinton ก็ยังคงมีมุมมองกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าเป็นภูมิภาคที่มั่นคงพร้อมด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีพลวัต โดยสหรัฐอเมริกาเข้าไปมีส่วนร่วมในสถาบันพหุภาคีต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ควบคู่ไปกับความสัมพันธ์แบบทวิภาคี ดังต่อไปนี้คือ ประการแรก Clinton ได้เสนอวิสัยทัศน์เรื่องประชาคมเอเชีย-แปซิฟิกขึ้นมาในการเดินทางเยือนเกาหลีใต้และญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งส่งเสริมความสำคัญทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ ต่อมา Clinton ได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) ที่เมือง Seattle ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1993 เพื่อขับเคลื่อนแนวคิดดังกล่าว และส่งเสริมการจัดตั้งความตกลงการค้าเสรีกับภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้น ประการที่สอง เนื่องจากต้องการที่จะผนวกรวมจีนเข้ามาในกระบวนการความร่วมมือในภูมิภาค สหรัฐอเมริกาจึงเสนอภายหลังจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1992 ให้มีการจัดตั้งองค์การพหุภาคีใหม่ซึ่งต่อมาคือ ARF โดยมีการประชุมครั้งแรกที่สิงคโปร์ในปี ค.ศ. 1993¹⁴⁷

ในความสัมพันธ์แบบทวิภาคี สหรัฐอเมริกาภายใต้ Clinton ให้ความสำคัญกับจีนในฐานะที่เป็น “หุ้นส่วนยุทธศาสตร์” โดยตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 เป็นต้นมา รัฐบาล Clinton ไม่กีดกันเงิน โดยใช้นโยบายต่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน โดยเชื่อมโยงกับประเด็นทางการค้าและการเข้าสู่ตลาดอเมริกันของจีนอีกต่อไป และมีการพัวพันกับจีนทางด้านต่างๆ มากขึ้น

¹⁴⁶ Dosch, “The US and Southeast Asia”, p. 223.

¹⁴⁷ Michael Yahuda, *The International Politics of the Asia-Pacific*, 3rd Edition (London and New York: Routledge, 2011), pp. 228-229.

ในด้านความมั่นคงกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐอเมริกากลางนามในข้อตกลงในการเข้าถึง สิ่งอำนวยความสะดวกทางการทหารกับสิงคโปร์ ไทย อินโดนีเซียและมาเลเซียในปี ค.ศ. 1998 และ ต่อมาได้ลงนามในข้อตกลง Visiting Forces Agreement กับฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1999 และตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ฐานทัพเรือแห่งใหม่ของสิงคโปร์คือ Changi Naval Base ได้กลายเป็นฮับทางด้าน โลจิสติกส์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำรงอยู่ของกองทัพสหรัฐอเมริกา ในภูมิภาคนี้ได้เพิ่มมากขึ้น และมีความร่วมมือกับภูมิภาคมากขึ้นด้วย

ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย ปี ค.ศ. 1997-1998 สหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้การช่วยเหลือ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเต็มที่ และสนับสนุนนโยบายการปรับโครงสร้างของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือ IMF อย่างแนบแน่น ทั้งยังยับยั้งความพยายามของชาติเอเชีย ที่จะแสวงหาทางเลือกเชิงนโยบายนอกเหนือจากนโยบายของ IMF สิ่งเหล่านี้ทำให้ประเทศในเอเชีย- ตะวันออกเฉียงใต้ไม่พอใจและขัดแย้งกับสหรัฐอเมริกามากยิ่งขึ้น¹⁴⁸ ผู้นำเอเชียบางคนเสนอกระแส ค่านิยมเอเชีย (Asian Value) เพื่อต่อต้านท้าทายค่านิยมและกฎระเบียบจากประเทศมหาอำนาจ ตะวันตก¹⁴⁹ จีนได้พยายามเข้ามาช่วยเหลือประเทศในเอเชียที่เผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจ โดยปราศจาก เงื่อนไขเงินกู้ ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ต่างประเทศระหว่างจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปรับตัวดีขึ้น ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ช่วงประธานาธิบดี George W. Bush (ค.ศ. 2001-2009)

George W. Bush ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา โดยวิพากษ์วิจารณ์นโยบายต่างประเทศ ของ Bill Clinton และเสนอว่าจะมีนโยบายต่างประเทศที่แตกต่างไป โดยมีแผนการในเอเชีย-แปซิฟิก ด้วย “ผลประโยชน์พื้นฐาน 5 ประการ” ดังต่อไปนี้ คือ (1) รักษาการเข้าถึงตลาดเอเชีย (2) สืบเนื่อง การดำรงอยู่ของทหารอเมริกัน (3) ป้องกันการขึ้นมามีอำนาจของศัตรูในภูมิภาค (4) อำนวยรักษาฐานทัพ อเมริกา (5) การพัฒนาประชาธิปไตย¹⁵⁰ ทำให้การดำเนินนโยบายช่วงก่อน 9/11 สหรัฐอเมริกามีความ ต่อเนื่องมากกว่าความแตกต่างจากช่วงรัฐบาลก่อนหน้านี้ โดยไม่ได้ริเริ่มนโยบายใหม่ แต่ในขณะเดียวกัน

¹⁴⁸ โปรดดู Mark T. Berger, *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization* (London and New York: Routledge, 2004).

¹⁴⁹ โปรดดู Richard Robison, “The Reordering of Pax Americana: How Does Southeast Asia Fit in?” in *Empire and Neoliberalism in Asia*, ed. Vedi R. Hadiz (London and New York: Routledge, 2006), pp. 63-64.

¹⁵⁰ Mauzy and Job, “U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect,” pp. 628-9.

ก็ไม่ได้สร้างความขัดแย้งหรือศัตรูในภูมิภาค แต่อย่างไรก็ตามในช่วงแรกของรัฐบาล Bush ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้รับความสนใจมากนัก

หลังจากเหตุการณ์ 9/11 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาอย่างมาก ทั้งนโยบายภายในประเทศและนโยบายต่างประเทศ โดยมีความมุ่งเน้นการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย และการจัดการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (WMDs) ไปยังรัฐอันธพาล (rogue states) หรือกลุ่มก่อการร้าย รวมทั้งการรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ทั้งด้านการเมือง การทหาร ความมั่นคง และเศรษฐกิจการค้า

ในด้านความมั่นคง หลังเหตุการณ์ 9/11 สหรัฐอเมริกาเริ่มกลับมาให้ความสนใจภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น หลังจากเพิกเฉยกับภูมิภาคนี้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา¹⁵¹ โดยมองภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในฐานะที่เป็น “หน้าด่านแห่งที่สอง” (Second Front) ของสงครามการต่อต้านการก่อการร้าย (War on Terror)¹⁵² อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็ยังคงให้ความสำคัญกับการต่อต้านการก่อการร้ายในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้มากกว่า จากยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติปี ค.ศ. 2002 (National Security Strategy: NSS 2002)¹⁵³ มีความชัดเจนว่าเป้าประสงค์ของสหรัฐอเมริกาคือ (1) สร้างความเข้มแข็งให้กับพันธมิตรในการต่อต้านการก่อการร้าย (2) ร่วมกับประเทศอื่นในการยุติข้อพิพาทในภูมิภาค (3) ป้องกันศัตรูของสหรัฐอเมริกา ร่วมกันกับมิตรประเทศ จากอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงและ (4) ขยายการพัฒนาด้วยการเสริมสร้างประชาธิปไตยและสังคมเสรี

สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะเข้ามาปรับปรุงและกระชับความสัมพันธ์กับพันธมิตรเก่า โดยเพิ่มความสัมพันธ์ทางกลาโหมกับออสเตรเลียและสิงคโปร์มากขึ้น และพัฒนาเกาหลีพันธมิตรสำคัญของสหรัฐอเมริกาด้วยการยกสถานะให้ฟิลิปปินส์และไทยเป็นพันธมิตรหลักนอกเนโต้หรือ MNNA (Major-non NATO Ally) ซึ่งไทยและฟิลิปปินส์ได้ส่งทหารพัฒนาเข้าไปร่วมปฏิบัติการในสงครามอิรักด้วย¹⁵⁴

¹⁵¹ Hung Ming-Te and Tony Tai-Ting Liu, “Sino-U.S. Strategic Competition in Southeast Asia: China’s Rise and U.S. Foreign Policy Transformation since 9/11,” *Political Perspective*, Vol. 5: No. 3 (2011), p. 102.

¹⁵² John Gershman, “Is Southeast Asia the Second Front?” *Foreign Affairs*, July/ August 2002, pp. 60-74.

¹⁵³ “The National Security Strategy of the United States of America,” September, 2002, available at <http://www.state.gov/documents /organization/63562.pdf>

¹⁵⁴ โปรดดู Jim Glassman, “US Foreign Policy and the War on Terror in South-East Asia”, in *The Political Economy of South-East Asia: Markets, Power and Contestation*, eds. Garry Rodan, Kevin Hewison and Richard Robison, 3rd Edition (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 221-239.

สหรัฐอเมริกาสร้างโอกาสในการพัฒนาความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียและมาเลเซีย พร้อมๆ กับส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับเวียดนาม กัมพูชา ลาว บรูไน และติมอร์-เลสเต ซึ่งแน่นอนว่าสหรัฐอเมริกาพยายามที่จะเข้ามาเกี่ยวพันกับความมั่นคงในการเดินเรือของภูมิภาคนี้¹⁵⁵

ในปี ค.ศ. 2002 สหรัฐอเมริกาและอาเซียน ได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมเพื่อความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้าย (Joint Declaration for Cooperation to combat International Terrorism¹⁵⁶) ซึ่งเป็นเครื่องชี้ชัดว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพันธมิตรอันสำคัญของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านการก่อการร้าย

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของสหรัฐอเมริกาแล้ว ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะในภาคพื้นทะเลหรือหมู่เกาะ มีประชากรมุสลิมอาศัยอยู่มาก มีกลุ่มเคลื่อนไหวที่หลากหลาย และการเดินทางเคลื่อนย้ายสะดวก กอปรกับเหตุการณ์วางระเบิดที่บาห์ลี ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 และที่โรงแรม Marriott ในกรุงจาการ์ตาในปี ค.ศ. 2003 ทำให้มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายเด่นชัดขึ้น ซึ่งมีหลักฐานการเชื่อมโยงกับกลุ่ม Al-Qaeda กับกลุ่ม Jemaah Islamiyah หรือ JI และกลุ่ม Abu Sayyaf อีกด้วย

ในขณะเดียวกันในด้านการทหาร สหรัฐอเมริกามีบทบาทอย่างมากในช่วงสงครามเย็น ต่อมาสหรัฐอเมริกาก็พยายามเข้ามาเพิ่มความร่วมมือทางทหารในภูมิภาคนี้มากขึ้นและสร้างปฏิบัติการทางทหารร่วม (Joint Military Exercise) สำหรับฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกาเข้ามาทำ Visiting Forces Agreement ซึ่งสร้างกรอบทางกฎหมายสำหรับปฏิบัติการทางทหารร่วมกันระหว่างฟิลิปปินส์กับสหรัฐอเมริกา ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2002 สหรัฐอเมริกา ได้ส่งทหาร 650 นายเดินทางไปยัง Mindanao ทางภาคใต้ของฟิลิปปินส์ เพื่อสู้รบกับกลุ่มก่อการร้าย Abu Sayyaf¹⁵⁷ ในเวลาต่อมายังมีการเปิดฐานทัพอากาศ Clark Air Base และฐานทัพเรือ Subic Bay Naval Base ใหม่อีกครั้งเพื่อให้สหรัฐอเมริกาใช้ในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย

¹⁵⁵ Ming-Te and Liu, “Sino-U.S. Strategic Competition in Southeast Asia”, p. 103

¹⁵⁶ ASEAN, “Joint Declaration for Cooperation to combat International Terrorism,” October 17, 2012, available at <http://www.asean.org/news/item/ASEAN-united-states-of-america-joint-declaration-for-cooperation-to-combat-international-terrorism-bandar-seri-begawan-1-august-2002-5>.

¹⁵⁷ Glassman, “US Foreign Policy and the War on Terror in South-East Asia”, pp. 229-230.

สำหรับปฏิบัติการซ้อมรบร่วม Cobra Gold ซึ่งเป็นการฝึกทวิภาคีระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกา ดำเนินมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 และในปี ค.ศ. 2001 ได้รับเอาประเทศผู้สังเกตการณ์ (observer) คือ สิงคโปร์ เข้าร่วมด้วย และในปี ค.ศ. 2007 ขยายประเทศเข้าร่วมหลักเป็น 5 ประเทศ คือ ไทย ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา¹⁵⁸

สำหรับสิงคโปร์แล้ว ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกามีความแนบแน่นมากยิ่งขึ้นจากความร่วมมือทางการทหารและความมั่นคง (Closer Cooperation Partnership in Defense and Security) ในปี ค.ศ. 2005 ซึ่งรวมถึงความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย การต่อต้านการแพร่ขยายอาวุธ (anti-proliferation) ปฏิบัติการทางทหารร่วม (joint military exercise) การอบรมทางทหารร่วม (joint military training) การเจรจาทางด้านนโยบาย (policy dialogue) และการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีทางทหาร (exchange in defense technology)

ในด้านเศรษฐกิจ สมัยประธานาธิบดี Bush สหรัฐอเมริกาได้ถอยตัวออกจากกรอบการเจรจาแบบพหุภาคีในภูมิภาคเช่น APEC แล้วให้ความสนใจกับการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (FTA) มากขึ้น โดยริเริ่ม Enterprise for ASEAN Initiative หรือ EAI ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 เพื่อเสนอการเจรจาการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยตั้งอยู่บนฐานของแนวคิด “การตอบโต้การก่อการร้ายด้วยการค้า”¹⁵⁹ หนึ่ง การแถลงนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากการก่อการร้ายที่บาห์ลี ภายใต้ความร่วมมือนี้จะนำไปสู่การพัฒนาการค้าเสรีและแผนการเพื่อนำไปสู่การเจรจาเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาในอนาคต มากไปกว่านั้นเพื่อนำไปสู่การค้าแบบเสรีนิยม สหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้คู่เจรจา FTA ควรจะเป็นสมาชิกของ WTO และลงนามใน Trade and Investment Framework Agreement (TIFA) ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เมียนมา กัมพูชา เวียดนาม ไทย และสิงคโปร์ได้ลงนาม TIFA กับสหรัฐอเมริกาเรียบร้อยแล้ว แต่ในปัจจุบันก็มีเพียงสิงคโปร์เท่านั้นที่ได้ดำเนินการจัดทำ FTA กับสหรัฐอเมริกาเป็นผลสำเร็จในปี ค.ศ. 2003¹⁶⁰

¹⁵⁸ “Cobra Gold,” Global Security, available at <http://www.globalsecurity.org/military/ops/cobra-gold-2007.htm>

¹⁵⁹ White House, Office of Press Secretary, “Enterprise for ASEAN Initiative,” October 26, 2002, available at <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/14700.htm>.

¹⁶⁰ Ming-Te and Liu, “Sino-U.S. Strategic Competition in Southeast Asia”, p. 105

โดยสรุปมาแล้ว นโยบายต่างประเทศช่วง Bush ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มุ่งเน้นด้านการต่อต้านการก่อการร้าย และเพิกเฉยต่อประเด็นด้านอื่น อีกทั้งยังไม่เข้าร่วมในเวทีระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี¹⁶¹ แต่กลับใช้วิธีการแบบทวิภาคีมากกว่า ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการส่งเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาไปประจำยังอาเซียนเป็นการถาวร และการจัดทำ TIFA แต่ในหลายครั้งสหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นถึงความไม่สนใจในภูมิภาคนี้ เช่น การไม่เดินทางเข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของ ARF ถึง 2 ครั้งของนาง Condoleezza Rice รัฐมนตรีต่างประเทศในขณะนั้น และการยกเลิกการเดินทางมาประชุมสุดยอดผู้นำสหรัฐอเมริกาและอาเซียน ในปี ค.ศ. 2007 ของประธานาธิบดี Bush เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า ประการแรก นโยบายต่างประเทศของ Bush ซึ่งมุ่งเน้นสงครามต่อต้านการก่อการร้ายนั้นเผชิญกับกระแสต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบายและระดับภาคประชาสังคม¹⁶² และประการที่สอง ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายต่างประเทศก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในหมู่ประเทศเอเชียที่เป็นพันธมิตรและสหายของสหรัฐอเมริกา ถึงความชัดเจนของยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ในเอเชีย-แปซิฟิก

ช่วงประธานาธิบดี Barack H. Obama (ค.ศ. 2009-2016)

ประธานาธิบดี Obama ให้ความสนใจในการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับอาเซียนมากขึ้น¹⁶³ เห็นได้จากการเดินทางเยือนสำนักเลขาธิการอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2009 ของ Hillary Clinton รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และอีกครั้งในเดือนพฤษภาคมปีเดียวกัน ได้เดินทางเข้าร่วมประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของ ARF ที่ประเทศไทยมากกว่านั้นการเดินทางเพื่อเข้าร่วมประชุมผู้นำ APEC ที่สิงคโปร์ ในเดือนพฤศจิกายนปี ค.ศ. 2009¹⁶⁴ ของประธานาธิบดี Obama

¹⁶¹ Congressional Research Service, “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” November 16, 2009, p. 1

¹⁶² Robert Sutter, “The United States in Asia: Challenged but Durable Leadership”, in **International Relations of Asia**, eds. David Shambaugh and Michael Yahuda (Lanham: Rowman and Littlefield, 2008), p. 89.

¹⁶³ Congressional Research Service, “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” November 16, 2009.

¹⁶⁴ Congressional Research Service, “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” p. 2.

ต่างจากนโยบายของสมัยประธานาธิบดี Bush รัฐบาลของ Obama ให้ความสนใจกับการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยรับฟังอย่างระมัดระวังในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และร่วมมือในระดับพหุภาคีโดยเฉพาะอาเซียน เพื่อร่วมมือในประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน¹⁶⁵ เช่น ความมั่นคงทางทะเล การส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้า การต่อต้านการก่อการร้าย การต่อสู้กับขบวนการค้ายาเสพติดและค้ายาเสพติด เป็นต้น¹⁶⁶ ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาภายใต้ประธานาธิบดี Obama ยังได้เข้าร่วมการประชุม EAS ด้วยในปี ค.ศ. 2011¹⁶⁷

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า การให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มากขึ้นของสหรัฐอเมริกาเป็นเพียงแค่ความต้องการสกัดกั้นการแพร่ขยายอำนาจและอิทธิพลของจีน โดยสหรัฐอเมริกามองว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมกับจีนมาอย่างยาวนาน และมีการพัฒนาความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้นมากขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าเป็นอุปสรรคต่อบทบาทและสถานะของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ อีกทั้งสหรัฐอเมริกาก็ยังต้องเผชิญกับอีกหลายมหาอำนาจที่พยายามเข้ามามีบทบาทเช่น ญี่ปุ่น อินเดีย และสหภาพยุโรป เป็นต้น¹⁶⁸ จึงอาจเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาในสมัย Obama จำเป็นจะต้องปรับบทบาทตัวเองในภูมิภาคนี้เพื่อถ่วงดุลและยับยั้งการขึ้นมามีอำนาจของจีน¹⁶⁹ โดยเฉพาะประเด็นเสรีภาพในการเดินเรือ (Freedom of Navigation) ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเห็นว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ของสหรัฐอเมริกา

¹⁶⁵ Congressional Research Service, “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” p. 1.

¹⁶⁶ Congressional Research Service, “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” p. 1.

¹⁶⁷ ในระยะหลังมานี้ Obama ไม่เข้าร่วมการประชุม EAS ซึ่งสร้างข้อกังขาต่อนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่มุ่งหันมาหาเอเชียมากขึ้น

¹⁶⁸ Congressional Research Service, “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” p. 1.

¹⁶⁹ Renato Cruz De Castro, “The Obama Administration’s Strategic Pivot to Asia: From a Diplomatic to Strategic Constraint of an Emergent China?,” *The Korea Journal of Defense Analysis*, vol. 25, No.3, September 2013, 331

ในมิติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา คือ การธำรงรักษาอิทธิพลทางการทูตและการทหาร สร้างภาพลักษณ์ที่ดีของสหรัฐอเมริกา รักษาความมั่นคงระหว่างประเทศ และเป็นผู้นำของโลก¹⁷⁰ Obama แสดงออกถึงความต้องการที่จะให้สหรัฐอเมริกา กลับมามีอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแสวงหาความร่วมมือทวิภาคีกับบรรดาชาติอาเซียน

ด้านความมั่นคง การเดินทางเยือนภูมิภาคนี้ของ Clinton ในปี ค.ศ. 2009 ได้ลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในอาเซียน (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) ที่การประชุม ARF ที่จังหวัดภูเก็ต แม้ว่าจะช้ากว่าจีนซึ่งลงนามในปี ค.ศ. 2003 ก็ตาม และเป็นมหาอำนาจประเทศสุดท้ายที่ลงนามในสนธิสัญญานี้ ทั้งนี้ก็เพื่อแสดงถึงการยอมรับในข้อตกลงและพันธมิตรร่วมกันกับประเทศสมาชิกอาเซียนว่าจะใช้วิธีการอย่างสันติเพื่อยุติและแก้ไขปัญหามหาภูมิภาค¹⁷¹

สหรัฐอเมริกาในช่วงเวลานี้พยายามเข้ามาเสริมสร้างอิทธิพลและขยายความร่วมมือทางการทหารกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่ Hillary Clinton เรียกว่า การทูตเชิงรุก (forward-deployed diplomacy)¹⁷² เช่น ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2010 การซ้อมรบ Cobra Gold ร่วมกันนำโดยสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และมีประเทศเข้าร่วมอีก 14 ประเทศในด้านความมั่นคงทางทะเล สหรัฐอเมริกาได้มีการซ้อมรบทางทะเลร่วมกับเวียดนาม และการซ้อมรบทางทหาร Balikatan หรือ Shoulder-to-shoulder ร่วมกับฟิลิปปินส์¹⁷³ ในปี ค.ศ. 2013 รวมถึงความร่วมมือ Cooperation Afloat Readiness and Training (CARAT)¹⁷⁴ ซึ่งสหรัฐอเมริกานำโดยกองทัพเรือมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและทักษะในระดับภูมิภาค ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 โดยมีประเทศเข้าร่วม คือ บังกลาเทศ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการซ้อมรบในหลายประเทศของสหรัฐอเมริกาได้ขยายไปสู่มิติทางด้าน การให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน ความช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติ และการป้องกันลักลอบค้ายาเสพติดมากขึ้น

¹⁷⁰ Ming-Te and Liu, “Sino-U.S. Strategic Competition in Southeast Asia”, p. 106.

¹⁷¹ Congressional Research Service, “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” p. 16

¹⁷² Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, **Foreign Policy**, November 2011.

¹⁷³ Embassy of United States Manila-Philippines, “Balikatan Joint Exercise Returns to Philippines in 2013,” March 12, 2013, available at <http://manila.usembassy.gov/balikatan2013.html>

¹⁷⁴ “Cooperation Afloat Readiness and Training (CARAT),” Global Security, available at <http://www.globalsecurity.org/military/ops/carat.htm>.

สำหรับด้านเศรษฐกิจแล้ว สหรัฐอเมริกาได้รับแรงกดดันอย่างมากต่อนโยบายในอดีต และการขยายตัวทางการค้าระหว่างจีนและอาเซียน ซึ่งขยายตัวอย่างมาก ทำให้ในปี ค.ศ. 2009 ประธานาธิบดี Obama ได้ประกาศการเข้าร่วม TPP และใช้กลไกนี้เป็นส่วนสำคัญในยุทธศาสตร์การค้าของสหรัฐอเมริกา ซึ่ง TPP เริ่มเจรจาในปี ค.ศ. 1998 ระหว่างสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์และชิลี และกลายเป็น P-4 (Transpacific Strategic and Economic Partnership) ในปี ค.ศ. 2005 ด้วย สหรัฐอเมริกามีท่าทีในการสนับสนุนการจัดตั้ง FTAAP (Free Trade Area of the Asia Pacific) ในหลายประเทศ¹⁷⁵ ซึ่งแน่นอนว่าเป็นการถ่วงดุลจีนที่เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านเศรษฐกิจมากขึ้น

ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา Barack H. Obama ได้ประกาศนโยบายการหันหาเอเชีย (Pivot to Asia) หรือยุทธศาสตร์การปรับดุลอำนาจใหม่ (Rebalancing strategy) ตั้งแต่ ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา¹⁷⁶ โดยเป็นความพยายามที่จะฟื้นฟูดุลแห่งอำนาจใหม่ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ภายใต้ยุทธศาสตร์การหันหาเอเชียนี้ สหรัฐอเมริกา กลับมาให้ความสำคัญ และทุ่มทรัพยากรต่างๆ มายังภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมากขึ้น โดยโยกย้ายกำลังทางทหารร้อยละ 60 มายังภูมิภาคนี้ (จากเดิมมีเพียงร้อยละ 50) อำนวยรักษาพันธมิตรเดิมและเสริมสร้างพันธมิตรใหม่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง บูรณาการกับสถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค รวมทั้งพยายามสร้างภาพลักษณ์ของการปกป้องรักษาผลประโยชน์ร่วมของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เช่น เสรีภาพในการเดินเรือในน่านน้ำสากล (freedom of navigation) เป็นต้น โจทย์ที่สำคัญที่สุดของสหรัฐอเมริกา คือ การตอบโต้กับการผงาดขึ้นมาของมหาอำนาจใหม่อย่างจีน ซึ่งดูเหมือนจะมียุทธศาสตร์ต่างประเทศที่แข็งแกร่งตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา¹⁷⁷

¹⁷⁵ Ming-Te and Liu, “Sino-U.S. Strategic Competition in Southeast Asia”, p. 108.

¹⁷⁶ โปรดดู Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011; Kurt M. Campbell, and Ely Ratner, “Far Eastern Promises: Why Washington Should Focus on Asia”, *Foreign Affairs*, Vol. 93: No. 3 (May/ June 2014), pp. 106-116; Jeffrey A. Bader, *Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy* (Washington, D.C: Brookings Institution, 2012); Martin S. Indyk, et al., *Bending History: Barack Obama’s Foreign Policy* (Washington, D.C: Brookings Institution, 2012); Oliver Turner, “The US ‘Pivot’ to the Asia Pacific”, in *Obama and the World: New Directions in US Foreign Policy*, eds. Inderjeet Parmar et al., 2nd Edition (London and New York: Routledge, 2014), pp. 219-230. เป็นต้น

¹⁷⁷ Susan Shirk, “The Domestic Context of Chinese Foreign Security Policies”, in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 398-400; Alastair Iain Johnston, “How New and Assertive Is China’s New Assertiveness?” *International Security*, Vol. 37: No. 4 (Spring 2013): pp. 7-48.

นโยบายการปรับดุลอำนาจใหม่กับเอเชียได้รับการบรรจุไว้ในแผน “ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา” (National Security Strategy: NSS) ฉบับล่าสุด ที่ออกมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2015 ยุทธศาสตร์ฉบับนี้มีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายในด้านต่างๆ ในปัจจุบันของสหรัฐอเมริกา นโยบายการปรับดุลอำนาจใหม่กับเอเชียมีขึ้นเพื่อหันกลับมาให้ความสนใจกับจีนและประเด็นปัญหาต่างๆ ที่พันธมิตรในเอเชียกำลังเผชิญอยู่อีกครั้ง หลังจากมุ่งความสนใจหลักไปกับสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในช่วงสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช สังเกตเห็นได้ชัดเจนว่า สหรัฐอเมริกาพยายามจำกัดอิทธิพลของจีนในเวทีโลก ด้วยมาตรการความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะออกตัวในยุทธศาสตร์ฉบับล่าสุดว่า “ความร่วมมือกับจีนกว้างขวางอย่างไม่เคยมีมาก่อน”¹⁷⁸ ก็ตาม นโยบายการปรับสมดุลใหม่กับเอเชียสามารถแบ่งได้เป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

- **ด้านความมั่นคง**

นอกจากการโยกย้ายกองกำลังทางการทหารของสหรัฐอเมริกามายังเอเชียเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 60 ภายในปี ค.ศ. 2020 สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทและส่งเสริมความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศพันธมิตรของตนเพื่อป้องปรามความขัดแย้งในสามเรื่องใหญ่ๆ ได้แก่

1) ข้อพิพาทด้านดินแดนระหว่างจีนกับญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอาเซียน ซึ่งพิพาทกันในประเด็นเรื่องหมู่เกาะเซนคาคุ/เตียวหยู หมู่เกาะด็อกโต และหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการทางการทหาร ได้แก่ การสอดแนม การเคลื่อนย้ายกำลังพลในน่านน้ำต่างๆ รวมไปถึงการพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงกับพันธมิตรกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ เพื่อรับมือกับข้อพิพาทด้านเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และเสริมความร่วมมือกับออสเตรเลีย นิวซีแลนด์¹⁷⁹ เวียดนาม และฟื้นฟูความสัมพันธ์กับฟิลิปปินส์ เพื่อรับมือกับข้อพิพาทในทะเลจีนใต้

2) ความขัดแย้งเรื่องการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ และการพัฒนากองทัพของจีน สหรัฐอเมริกาได้พยายามใช้การทูตเพื่อเจรจาและกดดันเกาหลีเหนือ ส่วนกรณีของจีนนั้น ไม่ได้มีมาตรการพิเศษอะไรมากนัก¹⁸⁰

¹⁷⁸ “National Security Strategy”, February 2015, available at https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf

¹⁷⁹ “National Security Strategy”, February 2015, available at https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf

¹⁸⁰ “National Security Strategy”, February 2015, available at https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf

3) ความขัดแย้งด้านไซเบอร์ที่สหรัฐอเมริกาทำกับจีนและเกาหลีเหนือ สหรัฐอเมริกาได้ออกมาวิจารณ์ว่าจีนได้ทำการแฮกเข้าไปในระบบความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา¹⁸¹ ส่วนเกาหลีเหนือนั้น ได้ทำการแฮกระบบของบริษัทโซนี่จนเกิดขัดข้อง เนื่องมาจากภาพยนตร์เรื่อง The Interview ของค่ายโซนี่ที่วิจารณ์เสียดสีรัฐบาลของเกาหลีเหนือ¹⁸²

- **ด้านเศรษฐกิจ** สหรัฐอเมริกาได้พยายามสร้างเขตทางการค้าที่เรียกว่า “หุ้นส่วนข้ามมหาสมุทรเอเชียแปซิฟิก” (Trans-Pacific Partnership: TPP) กับประเทศต่างๆ กว่า 12 ประเทศในภูมิภาคดังกล่าว ซึ่งนับเป็น 40% ของการค้าทั่วโลกทั้งหมด เพื่อสร้างตลาดเสรี ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้แก่สหรัฐอเมริกา และแบ่งประโยชน์ให้แก่หุ้นส่วน แต่มิได้ชักชวนจีนเข้าร่วมด้วย¹⁸³ อนึ่ง ในวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 2015 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายให้อำนาจส่งเสริมการค้า (Trade Promotion Authority) ซึ่งให้อำนาจในการเจรจาต่อรองแบบรวบรัดแก่ประธานาธิบดีเป็นระยะเวลา 6 ปี ซึ่งจะช่วยเร่งกระบวนการจัดทำความตกลงการค้า TPP มากขึ้น

- **ด้านสังคม** รวมไปถึง “จะรักษาข้อภาวะผูกพันที่มีกับประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย พร้อมกับกระตุ้นส่งเสริมให้ประเทศได้กลับสู่การเป็นประชาธิปไตยโดยเร็ว” นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังจะ “สนับสนุนประชาชนของพม่าให้รักษาและพัฒนาการปฏิรูปให้ยิ่งลึก รวมไปถึงการหลอมรวมประชาธิปไตยและสร้างความปรองดองของชาติ” ด้วย¹⁸⁴

กล่าวโดยสรุป บทบาทของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามเย็น จากความสัมพันธ์และประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกันอย่างยาวนาน แม้ว่าในช่วงประธานาธิบดี Bush จะไม่ได้ให้ความสนใจภูมิภาคโดยตรง แต่ยังคงรักษาความสัมพันธ์เอาไว้โดยเฉพาะด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจเอาไว้ และในช่วงหลังเหตุการณ์ 9/11 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลับมีบทบาทและใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกามากขึ้น ในฐานะที่เป็นพันธมิตรสำคัญเพื่อการต่อต้านการก่อการร้าย และในสมัยของประธานาธิบดี Obama สหรัฐอเมริกามีความกังวลต่อการผงาดขึ้นมาของจีนและการขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคนี้ของจีน ทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มปรับบทบาทของตนเองให้เข้ามาเกี่ยวพันและร่วมมือในภูมิภาคมากขึ้นในทุกๆ ด้าน โดนเฉพาะประเด็นปัญหาในทะเลจีนใต้ เป็นต้น

¹⁸¹ <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-33028158>

¹⁸² <http://www.theguardian.com/film/2015/feb/04/guardians-peace-revenge-hack-sony-finances-unscthed>

¹⁸³ “National Security Strategy”, February 2015, available at https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf

¹⁸⁴ “National Security Strategy”, February 2015, available at https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf

จีน

เกริ่นนำ

จีนแม้ว่าจะมีระบอบการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ แต่ก็มีการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี มาตั้งแต่ต้นนโยบายสี่ทันสมัยภายใต้เติ้ง เสี่ยวผิง ใน ค.ศ. 1978 ซึ่งทำให้จีนก้าวกระโดดทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว การเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ที่ระดับเฉลี่ยร้อยละ 10.4 ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991–2013¹⁸⁵ หลังสิ้นสุดสงครามเย็น จีนได้บูรณาการเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์และสถาบันระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค¹⁸⁶ ในปัจจุบัน จีนเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว มากที่สุด และตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้น จีนมีขนาดเศรษฐกิจเป็นลำดับที่สองของโลก แทนที่ญี่ปุ่น และเป็นประเทศที่มีการส่งออกมากที่สุดในโลก อาจกล่าวได้ว่าจีนกำลังผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจใหม่

จีนที่กำลังผงาดขึ้นมานั้นให้ความสำคัญกับเอเชียในฐานะที่เป็น “หลังบ้าน” อย่างชัดเจน ในเชิงภูมิศาสตร์แล้ว จีนเป็นประเทศขนาดใหญ่ที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียทั้งทางบก และทางทะเล โดยมีพรมแดนทางบกติดกับ 14 ประเทศในเอเชีย และทางทะเล จีนได้อำงกรมสิทธิเหนือหมู่เกาะต่างๆ ทั้งในทะเลจีนใต้และทะเลจีนตะวันออก ซึ่งทำให้จีนต้องเผชิญกับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีความสำคัญต่อจีนมากขึ้นโดยเฉพาะประเด็นด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคง และการค้า¹⁸⁷ โดยในด้านหนึ่งคือความมั่นคงทางด้านพลังงาน ร้อยละ 80 ของการขนส่งพลังงาน จากตะวันออกกลางไปยังจีนนั้นต้องผ่านน่านน้ำบริเวณนั้น และแหล่งน้ำมันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ภูมิภาคนี้เป็นผู้ส่งออกรายสำคัญของจีน¹⁸⁸ ยิ่งจีนมีความเติบโตทางเศรษฐกิจมากเท่าใด จีนยังต้องพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานเพิ่มสูงขึ้นเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่ง จีนมียุทธศาสตร์ในการรักษาเส้นทางเดินเรือ ที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ เนื่องจากปริมาณการค้าผ่านช่องแคบมะละกามีเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล

¹⁸⁵ Victor Cha, “American Alliances and Asia’s Regional Architecture”, in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 737.

¹⁸⁶ บทบาทของจีนในสถาบันระหว่างประเทศ โปรดดู Rosemary Foot, and Andrew Walter, *China, the United States, and Global Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power* (Oxford: Oxford University Press, 2013), Chapter 4; Thomas J. Christensen, *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power* (New York and London: W.W. Norton & Company, 2015), Chapter 5. เป็นต้น

¹⁸⁷ Phillips C. Saunders, “China’s Role in Asia: Attractive or Assertive?”, in *International Relations of Asia*, eds. David Shambaugh and Michael Yahuda, 2nd Edition (Lanham: Rowman & Littlefield, 2014), p. 149.

¹⁸⁸ โปรดดู Mikkel E. Herberg, “China’s Search for Energy Security: The Implications for Southeast Asia”, in *China, the United States, and Southeast Asia: Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics*, eds. Evelyn Goh and Sheldon W. Simon (London and New York: Routledge, 2008), pp. 70-88.

ในเชิงประวัติศาสตร์ จีนมีประวัติศาสตร์ที่เป็นอริกับหลายประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งการแข่งขันการเป็นผู้นำในโลกคอมมิวนิสต์กับสหภาพโซเวียต เช่น สงครามเวียดนามหรือวิกฤติการณ์ในกัมพูชา จีนพยายามเข้ามาปรับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น พร้อมกับการสร้างความร่วมมือในหลายด้านและพัฒนาการเจรจาอย่างสันติเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในอดีตกับประเทศเพื่อนบ้าน

ในปัจจุบัน โจทย์ของจีนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกคือ สถานะและบทบาทของจีนนั้นถูกมองหรือรับรู้จากประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียในฐานะที่เป็น “มิตร” หรือ “ภัยคุกคาม”? นโยบายต่างประเทศของจีนมีคุณลักษณะแบบตึงตูดหรือแข็งกร้าว? จีนยังคงมีความเป็น “Charm Offensive”¹⁸⁹ หรือไม่? และจีนที่ผงาดขึ้นมาในเชิงอำนาจด้านต่างๆ จะสามารถแทนที่มหาอำนาจเก่าอย่างสหรัฐอเมริกาหรือไม่ และการเปลี่ยนผ่านเชิงอำนาจนั้นจะเป็นไปอย่างสันติหรือไม่?

ในที่นี้เสนอว่า จีนมีความสัมพันธ์ต่างประเทศกับเอเชีย-แปซิฟิกที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา โดยรวมแล้ว ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 พฤติกรรมระหว่างประเทศที่ก้าวร้าวของจีน เช่น กรณีปัญหาไต้หวันและทะเลจีนใต้ ก่อให้เกิดความวิตกกังวลถึง “ภัยคุกคามจีน” แต่ท่าทีและนโยบายต่างประเทศของจีนที่ผ่อนปรนและยืนยันความเป็นมิตรมากขึ้นในช่วงตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1997-2008 ก็กลับทำให้ความรับรู้ที่มีต่อจีนนั้นเปลี่ยนแปลงไปในแง่บวกมากขึ้น โดยประเทศในเอเชียมองว่าจีนเป็นหุ้นส่วนและโอกาสทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของจีนในการพยายามช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี ค.ศ. 1997 จนกระทั่งวิกฤติเศรษฐกิจโลกในปี ค.ศ. 2008 ซึ่งทำให้จีนมีความมั่นใจในสถานะและบทบาทของจีนมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับความตกต่ำของสหรัฐอเมริกาในเชิงเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม หลังปี ค.ศ. 2009/2010 เป็นต้นมา ท่าทีของจีนดูมีความแข็งกร้าวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งในเรื่องพรมแดนทางทะเลทั้งในทะเลจีนใต้และทะเลจีนตะวันออก ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ บทบาทของจีนกับเอเชีย-แปซิฟิกในช่วงปี ค.ศ. 1989-2009 และในช่วงปี ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา

¹⁸⁹ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press, 2007).

จีนยุคหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1989-2009)

“Observe the development soberly, maintain our position, meet the challenge, hide our capacities, bide our time, remain free of ambitions, and never claim leadership”.

- เต็ง เสี่ยวผิง¹⁹⁰

ในช่วงระยะเวลา 20 ปีภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามเย็น จีนได้ฟื้นฟูสถานะและบทบาทของประเทศจากที่เดิมถูกโดดเดี่ยวหลังจากเหตุการณ์การสังหารหมู่ที่จัตุรัสเทียนอันเหมินในวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1989 ไปสู่การเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองที่สำคัญอย่างมากในการเมืองโลก ทั้งยังได้รับการยอมรับจากประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียมากขึ้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงภาพรวมของพัฒนาการความสัมพันธ์ต่างประเทศของจีนกับเอเชียในช่วงสองทศวรรษดังกล่าว

เหตุการณ์การชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ของประชาชนที่จัตุรัสเทียนอันเหมินและการปราบปรามโดยกำลังความรุนแรงของรัฐบาลจีนนั้นนำมาสู่การประณามการละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีนและการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจีนโดยชาติตะวันตก ทั้งสหรัฐอเมริกาและยุโรป ผู้นำจีนมองว่าการยกประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของตะวันตกนั้นเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของจีน และเป็นความพยายามของตะวันตกในการทำลายระบอบการเมืองคอมมิวนิสต์พรรคเดียวของจีน รวมทั้งยังส่งผลลบเสถียรภาพภายในประเทศอีกด้วย¹⁹¹

เหตุการณ์การสังหารหมู่ที่เทียนอันเหมินก่อให้เกิดกระแสอนุรักษ์นิยมซ้ายจัดที่ต่อต้านและทำทายนโยบายการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของเต็ง เสี่ยวผิง และตัวเต็งเอง โดยมองว่าเป็นการดำเนินการที่รวดเร็วเกินไปหรือชิงสุกก่อนห่าม และผิดพลาด จนกระทั่งการเดินทางลงใต้ของเต็งในช่วง ค.ศ. 1992 ซึ่งสร้างความชอบธรรมกลับคืนมาให้แก่ตัวเขาและนโยบายการเปิดเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและการบูรณาการกับระบบเศรษฐกิจโลก โดยเต็งชี้ให้เห็นว่าสาเหตุประการสำคัญประการหนึ่งของการล่มสลายของสหภาพโซเวียตก็คือความล้มเหลวของนโยบายเศรษฐกิจที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และภัยคุกคามสำคัญของจีนนั้นไม่ใช่มาจากนักปฏิรูปทางเศรษฐกิจ หากแต่มาจากพวกอนุรักษ์นิยมซ้ายจัด¹⁹² บทเรียนหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในขณะนั้นก็คือ ความชอบธรรมและการดำรงคงอยู่

¹⁹⁰ อ้างใน Michael Yahuda, “China: China’s Ascent to Global Economic Power and Political Influence”, in *The International Politics of the Asia-Pacific*, 3rd Edition (London and New York: Routledge, 2011), p. 276.

¹⁹¹ Robert G. Sutter, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*, 3rd Edition (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2012), pp. 132-133.

¹⁹² Michael Yahuda, “China: China’s Ascent to Global Economic Power and Political Influence”, p. 273.

ของพรรคคอมมิวนิสต์มาจากความเติบโตทางเศรษฐกิจและกระแสนิยมภายในประเทศ ผู้นำรุ่นที่ 3 คือ เจียงเจ๋อหมิน (ค.ศ. 1989-2002) และผู้นำรุ่นที่ 4 อย่างหู จินเทา (ค.ศ. 2002-2012) ตระหนักดี ถึงภารกิจดังกล่าวของพรรคคอมมิวนิสต์จีน

อาจกล่าวได้ว่า เป้าหมายหลักทางด้านนโยบายต่างประเทศของจีนนั้นมีพื้นฐานสำคัญ ในการเมืองภายในของจีน Dai Bingguo, State Councilor ของจีนและผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายต่างประเทศ คนสำคัญ สรุปว่าผลประโยชน์หลัก (core interests) ของจีนนั้นมีสามประการด้วยกันดังต่อไปนี้คือ **หนึ่ง** การดำรงรักษาอำนาจของระบอบพรรคคอมมิวนิสต์จีนไว้ **สอง** บูรณภาพเหนือดินแดนและ อำนาจอธิปไตย และ **สาม** สภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อไป¹⁹³ ในปี ค.ศ. 1992 จีนได้ออกกฎหมายโดยนิยามดินแดนในอำนาจอธิปไตยของจีนโดยรวมถึงการอ้างกรรมสิทธิ์ ทางทะเลทั้งหมด รวมทั้งหมู่เกาะ Spratly ในทะเลจีนใต้ด้วย ซึ่งเป็นบริเวณที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับ ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฟิลิปปินส์และเวียดนาม ใน ค.ศ. 1994 จีนได้เข้ายึดครองและสร้างป้อมปราการใน Mischief Reef ในทะเลจีนใต้ซึ่งทำให้ มีการเผชิญหน้ากับฟิลิปปินส์ที่อ้างกรรมสิทธิ์เหนือเกาะดังกล่าว ปัญหานี้เป็นปัญหาประการแรกในช่วงต้น ทศวรรษที่ 1990

ปัญหาประการที่สองได้แก่ ปัญหาไต้หวัน ซึ่งจีนแผ่นดินใหญ่ประกาศหลักการ “จีนเดียว” (One China) มาโดยตลอด และคัดค้านการขายอาวุธยุทธภัณฑ์ทางการทหารของสหรัฐอเมริกาให้แก่ ไต้หวัน ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1995 เจียง เจ๋อหมิน ได้ออกแถลงการณ์ 8 ประการว่าด้วยไต้หวัน ซึ่ง แสดงถึงความห่วงใยต่อแนวโน้มกระแสการแบ่งแยกดินแดนที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเน้นย้ำถึงหลักการ “จีนเดียว” ในช่วงปลายปี ค.ศ. 1995 ถึงช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 จีนได้ฝึกซ้อมรบหลายครั้ง รวมทั้งการยิงขีปนาวุธ ไปยังบริเวณทะเลใกล้กับไต้หวัน เพื่อเป็นการตอบโต้กับขบวนการอิสรภาพของไต้หวัน และความไม่พอใจ ที่มีต่อสหรัฐอเมริกาที่อนุญาตให้ Lee Teng-hui ประธานาธิบดีของไต้หวัน เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกา และกล่าวสุนทรพจน์ที่มหาวิทยาลัย Cornell ซึ่งประธานาธิบดี Lee สำเร็จการศึกษามา¹⁹⁴

¹⁹³ อ้างใน Thomas J. Christensen, *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power* (New York and London: W.W. Norton & Company, 2015), p. 254.

¹⁹⁴ Phillips C. Saunders, “China’s Role in Asia: Attractive or Assertive?,” in *International Relations of Asia*, eds. David Shambaugh and Michael Yahuda, 2nd Edition (Lanham: Rowman & Littlefield, 2014), p. 157.

จากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาทำให้นักวิชาการและนักวิเคราะห์จีนศึกษาในตะวันตกกล่าวถึง “ทฤษฎีภัยคุกคามจีน” (China Threat Theory) ในห้วงเวลาดังกล่าว ผู้นำจีนโจมตีแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวอย่างรุนแรง แต่ก็ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องยืนยันกับประเทศเพื่อนบ้านว่าจีนที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นนั้นมิได้เป็นภัยคุกคามต่อประโยชน์สำคัญของบรรดาประเทศทั้งหลาย และกล่าวถึงข้อกังวลต่างๆ ในระดับภูมิภาค

แม้ว่าจีนเผชิญกับการโดดเดี่ยวในโลกตะวันตกก็ตาม ปัจจัยในเชิงโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ คือการสิ้นสุดของสงครามเย็น กลับเอื้ออำนวยให้แก่พัฒนาการของจีนในเชิงบวก กล่าวคือ **หนึ่ง** การล่มสลายของสหภาพโซเวียตทำให้จีนหมดปัญหาเรื่อง “ภัยคุกคาม” จากอภิมหาอำนาจเพื่อนบ้านที่ทรงอิทธิพลและมีนโยบายต่างประเทศที่เป็นปฏิปักษ์ต่อจีน ซึ่งทำให้จีนสามารถทุ่มเทการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกังวลถึงปัญหาความมั่นคงมากนัก และ **สอง** กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจยิ่งทวีความเข้มข้นมากขึ้น ทำให้จีนในยุคหลังการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ยังมีระบบเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว จากการบูรณาการทางเศรษฐกิจทั้งทางด้านการค้าและการลงทุนกับโลกและภูมิภาคเอเชียในยุคโลกาภิวัตน์

นอกจากนั้น แม้ว่าจีนถูกกดดันจากชาติตะวันตกจากเหตุการณ์เทียนอันเหมิน แต่ประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลับไม่ได้ดำเนินนโยบายประณามจีนอย่างรุนแรงหรือแข็งข้อแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากประเทศต่างๆ เหล่านี้ต่างเกรงถึงผลกระทบของนโยบายการโดดเดี่ยวจีน ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และมั่งคั่งมากขึ้นในภูมิภาค จีนเริ่มมีบทบาททางการเมืองและเศรษฐกิจในเอเชีย-แปซิฟิกมากขึ้น โดยมีนโยบายต่างประเทศที่เป็นมิตรหรือ Good Neighbor Policy กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 5 ประการเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (Five Principles of Peaceful Coexistence) ในฐานะที่เป็นพื้นฐานของนโยบายสำหรับสร้างบรรยากาศที่ดีระหว่างประเทศ¹⁹⁵ ประกอบด้วย (1) ความเคารพในอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนระหว่างกัน (2) การไม่รุกรานซึ่งกันและกัน (3) การไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน (4) ความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน (5) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

¹⁹⁵ Ming-Te and Tony Tai-Ting Liu, “Sino-U.S. Strategic Competition in Southeast Asia”, p. 101.

ในช่วงปลายสงครามเย็น จีนเป็นตัวแสดงหลักในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของกัมพูชา ซึ่งมีส่วนผลักดันให้อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และบรูไนยอมรับรองจีนและมีการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างกัน ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990¹⁹⁶ นอกจากนี้ ในระดับพหุภาคี จีนยังเข้าร่วมกรอบความร่วมมือและสถาบันระหว่างประเทศต่างๆ อีกด้วย ในระดับภูมิภาค จีนพยายามผลักดันการจัดตั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการกับอาเซียน ในวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 เฉียน ฉีเฉิน (Qian Qichen) รัฐมนตรีต่างประเทศของจีน ได้เดินทางเข้าร่วมประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีตัวแทนจีน เข้าร่วมการประชุมกับ อาเซียน ต่อมา ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1991 จีน (พร้อมๆ กับฮ่องกงและไต้หวัน) ยังได้เข้าเป็นสมาชิกของ APEC และใน ค.ศ. 1994 ร่วมจัดตั้งการประชุม ARF (ASEAN Regional Forum) ซึ่งเป็นกลไกผลักดันวาระทางด้านความมั่นคงระดับภูมิภาค สำหรับจีนแล้ว การประชุม ARF เป็นกลไกอันสำคัญที่จีนจะสามารถมีบทบาทและจัดระเบียบในภูมิภาคนี้ได้อย่างเต็มที่ และเป็นเวทีสำคัญบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมมือกันจีนในการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก¹⁹⁷

ในระดับโลก จีนได้ลงนามในข้อตกลงและสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการควบคุมอาวุธ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เช่น การลงนามในสนธิสัญญาการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty: NPT) ใน ค.ศ. 1992 และการลงนามในสนธิสัญญาการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์ (Comprehensive Test Ban Treaty) ใน ค.ศ. 1996 รวมทั้งยังสนับสนุนกองกำลังของจีนในปฏิบัติการการรักษาสันติภาพภายใต้องค์การสหประชาชาติอีกด้วย เป็นต้น

ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา แนวโน้มการพิจารณาจีนในฐานะที่เป็น “ภัยคุกคาม” ดูเหมือนจะลดน้อยลง และปรับตัวเป็น “ความท้าทาย” หรือ “โอกาส” ทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นแทนที่ ทั้งนี้อาจเกิดจากหลายปัจจัยด้วยกัน ดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก จีนอาศัยสถาบันพหุภาคีในระดับภูมิภาค ในการสร้างความไว้วางใจจีนและลดความหวาดกลัวว่าจีนเป็นภัยคุกคาม รวมทั้งยังสร้างความเข้มแข็งให้แก่บทบาทของจีนในฐานะที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจชั้นนำในภูมิภาคนี้ ในปี ค.ศ. 1995 มีการจัดการประชุม ASEAN-China Forum เป็นครั้งแรกและในปีต่อมา จีนได้เป็นหุ้นส่วนการเจรจา (dialogue partner) ของอาเซียน

¹⁹⁶ การเจรจาระหว่างประเทศว่าด้วยปัญหาแกมพูชา และการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างจีนและอินโดนีเซียอย่างละเอียด โปรตุเกส เฉียน ฉีเฉิน, บันทึกการทูตจีน 10 เรื่อง, แปลโดย อาทร พงษ์ธรรมสาร (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), บทที่ 2 และ 4 ตามลำดับ.

¹⁹⁷ ISEAS, *Developing ASEAN-China Relations Reality and Prospects: A Brief Report on the ASEAN-China Forum* (Singapore: ISEAS, 2004), p. 19.

สำหรับประเด็นข้อขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ในปี ค.ศ. 1995 จีนยอมรับว่าประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้ พึ่งที่จะมีการถกเถียงกันในระดับความร่วมมือร่วมกันกับอาเซียนอย่างเป็นทางการ แม้ว่าจีนประกาศว่าจะจัดการกับการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะต่างๆ กับประเทศต่างๆ เป็นรายประเทศหรือทวิภาคีก็ตาม แต่ที่ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่จีนแสดงจุดยืนที่จะร่วมมือกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างจริงจัง แม้ว่าในปีนั้นเองที่ฟิลิปปินส์ได้ค้นพบว่าจีนได้สร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นมาเหนือเกาะ Mischief Reef อย่างลับๆ ก็ตาม ในปี ค.ศ. 1997 จีนได้ประกาศเรื่อง “มโนทัศน์ความมั่นคงใหม่” (New Security Concept) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการ 5 ประการในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ซึ่งเรียกร้องให้มีการร่วมมือทางผลประโยชน์ร่วมกัน บนพื้นฐานของความเสมอภาค การเคารพซึ่งกันและกัน การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่นๆ และการแก้ไขข้อพิพาทผ่านการสนทนาระหว่างกัน แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของอาเซียนหรือ “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) อย่างพอดีพอดี

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้ประธานาธิบดี Bill Clinton จากเดิมที่ดำเนินนโยบายการค้าบนเงื่อนไขของสิทธิมนุษยชน มาสู่นโยบายการพัวพันอย่างสร้างสรรค์ ตั้งแต่หลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น รัฐบาล George H. W. Bush และ Clinton ในช่วงสมัยแรกนั้นผูกโยงประเด็นการขยายเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นปกติหรือสถานะการเป็นชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation: MFN) กับการปรับตัวด้านสิทธิมนุษยชนในจีน โดยรัฐสภาอเมริกันนั้นกดดันหรือขู่ที่จะเพิกถอนสิทธิ MFN ในแต่ละปี หากว่ารัฐบาลจีนไม่สามารถปรับปรุงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนได้ ทั้งนี้ยังมีการต่อต้านประเด็นการขายขีปนาวุธและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงไปให้ปากีสถาน และประเด็นการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาต่างๆ ในจีนด้วย เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่านโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อจีนในช่วงหลังสงครามเย็นเป็นการเชื่อมโยงประเด็นการค้าเข้ากับการส่งเสริมประชาธิปไตยในจีน หรือที่ Anthony Lake ที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติสมัย Clinton เรียกว่า นโยบายการขยายตัวของประชาธิปไตย (Democratic Enlargement)¹⁹⁸ อย่างไรก็ตาม Clinton ในสมัยที่สองได้ปรับนโยบายกับจีน โดยพิจารณาจีนโดยไม่ได้คำนึงถึงระบอบการเมืองภายในของจีน และเริ่มพัวพันกับจีนอย่างสร้างสรรค์มากขึ้น¹⁹⁹ (แม้ว่าจะมีประเด็นปัญหากันอยู่บ้าง เช่น เหตุการณ์อุบัติเหตุการทิ้งระเบิดสถานทูตจีนในกรุงเบลเกรดในปี ค.ศ. 1999 เป็นต้น) ทั้งนี้ Clinton ยังได้สนับสนุนการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของจีนในองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งต่อมาจีนได้เข้าเป็นสมาชิกในปี

¹⁹⁸ Michael Yahuda, “China: China’s Ascent to Global Economic Power and Political Influence”, pp. 277-278.

¹⁹⁹ Remy Davison, “The Rise of China in the Asia Pacific”, in *The New Global Politics of the Asia Pacific*, eds. Michael K. Connors, Remy Davison, and Jorn Dorsh, 2nd Edition (London and New York: Routledge, 2012), p. 41.

ค.ศ. 2001 ในที่สุด อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายของ Clinton จากนโยบายการเผชิญหน้ามาสู่นโยบายประนีประนอมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยปรับความสัมพันธ์กับจีน²⁰⁰

ประการที่สาม วิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี ค.ศ. 1997 ทำให้ภาพลักษณ์ของจีนในสายตาประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียดีขึ้นอย่างมาก เนื่องจากในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจนั้น จีนในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ได้พยายามให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศต่างๆ เช่น ไทยและอินโดนีเซีย โดยไม่มีเงื่อนไขปรับโครงสร้างในการให้กู้เงิน ซึ่งแตกต่างไปจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และยังไม่ลดค่าเงินหยวน เพื่อช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ²⁰¹ ดังนั้น จีนในยุคหลังวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียจึงกลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในระดับโลก ในขณะเดียวกัน วิกฤติเศรษฐกิจเอเชียได้สั่นคลอนความชอบธรรมของระเบียบทางเศรษฐกิจแบบ “ฉันทามติวอชิงตัน” หรือระเบียบ “เสรีนิยมใหม่” ซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา และสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

กล่าวได้ว่า หลังวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียแล้ว ประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะอาเซียน เปลี่ยนมุมมองกับจีน จากเดิมที่มองว่าเป็นปฏิปักษ์และการกดขี่บีบบังคับ มาสู่การมองว่าจีนเป็นมิตรและโอกาสในทางเศรษฐกิจ²⁰² ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับอาเซียนในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 อาจประกอบด้วยมิติสำคัญๆ ดังต่อไปนี้ คือ ประการแรก จีนเป็นตัวแสดงสำคัญในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในเอเชียอย่างใกล้ชิดมากขึ้น โดยจีนพยายามริเริ่มระเบียบระหว่างประเทศใหม่ ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือที่ไม่มีมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นสมาชิก เช่น ในปี ค.ศ. 1997 มีการประชุม อาเซียน+3 (จีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้) เป็นครั้งแรก ต่อมา ในการประชุมสุดยอดผู้นำที่บาหลี ในปี ค.ศ. 2003 จีนยังได้ลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในอาเซียน (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) กับอาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นมหาอำนาจประเทศแรกที่ลงนามกับสนธิสัญญาฉบับนี้²⁰³

²⁰⁰ Thomas J. Christensen เสนอต่างออกไปว่า จีนเปลี่ยนท่าทีที่ดีขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องมาจากความหวาดกลัวการถูกปิดล้อมโดยสหรัฐอเมริกา และระบบพันธมิตร โดยเฉพาะตั้งแต่วิกฤติการณ์ไต้หวันในปี ค.ศ. 1995-1996 ซึ่งสหรัฐอเมริกา ได้ย้ายเรือบรรทุกเครื่องบินรบสองลำเข้าไปใกล้กับไต้หวัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของสหรัฐอเมริกา ในการปกป้องอำนาจอธิปไตยของไต้หวัน และยังได้ออกแถลงการณ์ร่วมกับญี่ปุ่นในวันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1996 โดยยืนยันถึงข้อตกลงพันธมิตรระหว่างสหรัฐอเมริกา-ญี่ปุ่นในการธำรงรักษาความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โปรดดู *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power* (New York and London: W.W. Norton & Company, 2015), p. 193.

²⁰¹ Robert G. Sutter, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*, 3rd Edition (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2012), p. 208.

²⁰² โปรดดู Etel Solinger, “From ‘Threat’ to ‘Opportunity’? ASEAN, China, and Triangulation”, in *China, the United States, and Southeast Asia: Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics*, eds. Evelyn Goh and Sheldon W. Simon (London and New York: Routledge, 2008), pp.17-37.

²⁰³ Congressional research service, “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” p. 17.

มากไปกว่านั้นในปีเดียวกัน จีนและอาเซียนยังได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วม Joint Declaration on the Strategic Partnership for Peace and Prosperity²⁰⁴ เพื่อร่วมมือในด้านการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคง และการแลกเปลี่ยนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อีกด้วย²⁰⁵ ในปี ค.ศ. 2004 ในการประชุมอาเซียนและจีน ทั้งคู่ได้บรรลุข้อตกลงแผนการเพื่อนำไปสู่การเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) ในปี ค.ศ. 2005 จีนได้เข้าร่วมการประชุมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit) หรือ EAS ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งแรก (ซึ่งประกอบด้วยกลุ่ม อาเซียน+3 และอินเดีย ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์) โดยสหรัฐอเมริกาไม่ได้ถูกเชิญเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว²⁰⁶

อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียเป็นต้นมา จีนพยายามดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ใกล้ชิดกับอาเซียนทั้งในระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคี โดยในขณะเดียวกันก็ทำทลายและลดทอนความเป็นมหาอำนาจนำของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ด้วยความพยายามที่จะสร้างระเบียบใหม่ในภูมิภาค และกีดกันสหรัฐอเมริกาออกไปด้วย การดำเนินนโยบายดังกล่าวได้สร้างความลำบากใจหรือลี้เลใจแก่ประเทศต่างๆ ในอาเซียน ที่ไม่ต้องการเลือกข้างอย่างชัดเจนระหว่างสหรัฐอเมริกาหรือจีน โดยประเทศในอาเซียนส่วนใหญ่มักเลือกดำเนินนโยบายการประกันความเสี่ยง หรือ hedging strategy กับหลายมหาอำนาจ²⁰⁷ นอกจากนี้ หลายประเทศในภูมิภาคนี้ยังคงมองว่าสหรัฐอเมริกายังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นมหาอำนาจนำในการรักษาและค้ำประกันความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคอยู่²⁰⁸ หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็น “มหาอำนาจที่ไม่น่าไว้วางใจน้อยที่สุด” (least distrusted power) ในเอเชีย²⁰⁹

²⁰⁴ ISEAS, *Developing ASEAN-China Relations Reality and Prospects*.

²⁰⁵ Ming-Te & Tony Tai-Ting Liu, “Sino-U.S. Strategic Competition in Southeast Asia”, p. 101.

²⁰⁶ จีนเห็นด้วยกับข้อเสนอของมาเลเซียในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งสนับสนุนการร่วมกลุ่มของเฉพาะชาติเอเชียตะวันออกเท่านั้น โดยจีนได้เสนอตัวเป็นเจ้าภาพการประชุม EAS ครั้งที่สองที่กรุงปักกิ่ง กระนั้นก็ดี ข้อเสนอการร่วมกลุ่ม EAS ที่จีนมีบทบาทนำนั้นถูกปฏิเสธโดยสิงคโปร์ อินโดนีเซียและรัฐอื่นๆ โดยมีญี่ปุ่นสนับสนุนอย่างเต็มที่ ในที่สุดก็มีการเปิดให้ประเทศนอกภูมิภาคอย่างอินเดีย ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เข้ามาเป็นสมาชิกได้ พร้อมทั้งเปิดประตูให้แก่การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหรัฐอเมริกา และรัสเซียในอนาคตได้อีกด้วย นอกจากนี้อาเซียนก็พยายามเสนอบทบาทนำในการประชุม EAS ด้วย ดังนั้นการประชุม EAS ครั้งที่สองจึงจัดขึ้นที่ฟิลิปปินส์ แทนที่จะเป็นจีน Sutter, *Chinese Foreign Relations*, p. 225.

²⁰⁷ โปรดดู Rosemary Foot, “Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging”, *International Affairs*, Vol. 82: No. 1 (2006): pp. 77-94.

²⁰⁸ Sutter, *Chinese Foreign Relations*, pp. 207, 225.

²⁰⁹ Robert G. Sutter, “China’s Rise, Southeast Asia, and the United States: Is a China-centered Order Marginalizing the United States?” in *China, the United States, and Southeast Asia: Contending Perspectives on Politics, Security, and Economics*, eds. Evelyn Goh and Sheldon W. Simon (London and New York: Routledge, 2008), p. 92.

วาทศิลป์ต่อต้านอเมริกันนโยบายต่างประเทศของจีนถูกปรับให้ลดน้อยลงไปในหลังเหตุการณ์ 9/11 ภายใต้นโยบายสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของรัฐบาล George W. Bush ซึ่งจีนและสหรัฐอเมริกา มีความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยจีนได้ผนวกรวมประเด็นการแบ่งแยกดินแดนในมณฑลซินเจียงเข้ากับการก่อการร้ายสากล นอกจากนั้น รัฐบาล Bush ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญกับสงครามในอิรัก และตะวันออกกลางอย่างมาก ยังดำเนินนโยบายการพัวพันและการเจรจาเชิงบวกกับจีนมากขึ้น โดยอิงอยู่กับผลประโยชน์ร่วมกันทั้งทางเศรษฐกิจและการสนับสนุนประเด็นระหว่างประเทศในเวทีการเมืองโลก เพื่อให้จีนกลายเป็น “มหาอำนาจที่มีความรับผิดชอบ” (responsible stakeholder) ในสังคมโลก²¹⁰ ทั้งนี้ยังมีการสร้างกลไกขึ้นมาผลักดันและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกา และจีน นั่นคือ SED หรือ Strategic Economic Dialogue อีกด้วย²¹¹ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าทั้งสองฝ่ายเข้าใจเห็นพ้องต้องกันในทุกเรื่อง ความแตกต่างระหว่างทั้งสองมหาอำนาจยังคงดำรงอยู่ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อถกเถียงเรื่องการผงาดขึ้นมาของจีน

ประการที่สอง ในด้านเศรษฐกิจ จีนกระชับความสัมพันธ์กับอาเซียนอย่างใกล้ชิดมากขึ้น โดยใช้กรอบความร่วมมือแบบ “อาเซียน+จีน” (อาเซียน+China framework) ในรูปแบบต่างๆ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002 จีนและอาเซียนได้ลงนามในข้อตกลงในกรอบว่าด้วยความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างจีนกับอาเซียน โดยเห็นชอบและตกลงในการเปิดเขตตกลงการค้าเสรีหรือ ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA) ภายในปี ค.ศ. 2010 สำหรับประเทศที่มีเศรษฐกิจก้าวหน้า (ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทยและสิงคโปร์) และภายในปี ค.ศ. 2015 สำหรับประเทศกลุ่ม CLMV (ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่าและเวียดนาม)²¹² ข้อตกลงนี้เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจให้กับทั้งจีนและอาเซียน ด้วยการส่งเสริมการค้าข้ามประเทศและการค้าชายแดน ทั้งที่เป็นสินค้า บริการและการลงทุน²¹³ โดยจีนให้ประโยชน์แก่ประเทศต่างๆ ในอาเซียนด้วยการมีโครงการ Early Harvest Programme (EHP) ซึ่งลดภาษีในสินค้าเกษตรกรรมกว่า 600 รายการจากอาเซียนก่อนที่จะมีการบังคับใช้ข้อตกลงการค้าเสรี

²¹⁰ โปรดดู Robert Zoellick (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ), “Whither China: From Membership to Responsibility?” Remarks to National Committee on US-China Relations, New York City, 21 September 2005.

²¹¹ โปรดดู Henry M. Paulson, Jr. (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง), *Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower* (London: Headline Book Publishing, 2015).

²¹² Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security* (London and New York: Routledge, 2011), p. 79.

²¹³ ISEAS, *Developing ASEAN-China Relations Reality and Prospects*, p. 26.

โดยรวมแล้ว ในด้านเศรษฐกิจ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนและจีนมีมากขึ้นในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ จีนนำเข้าสินค้าจากอาเซียนมากขึ้น จาก 41.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2001 เป็น 361.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2011¹¹⁴ ทั้งนี้ อาเซียนกลายเป็นผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติและน้ำมันและเป็นกลไกสำคัญของความมั่นคงทางพลังงานให้กับจีนอีกด้วย

ประการที่สาม จีนกับบรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีปยังมีกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region: GMS) โดยมีไทย เมียนมา ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) เป็นสมาชิก โดยมีธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ให้การสนับสนุน²¹⁵ เน้นในด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างบูรณาการร่วมกัน เช่น ด้านเกษตรกรรม เหมืองแร่ พลังงาน อุตสาหกรรม รวมไปถึงการสร้างทางรถไฟ ถนน และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งในเวที GMS นี้ จีนมีบทบาทสูงมากในการให้ความช่วยเหลือบรรดาประเทศสมาชิก ทั้งนี้ก็เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการแลกเปลี่ยนซื้อค้าขายสินค้าจากจีนลงมายังตลาดอาเซียน และพร้อมกับสนับสนุนการท่องเที่ยวในจีนตอนใต้และบริเวณใกล้เคียง²¹⁶ เช่น कुนหมิง ยูนนาน ล้านช้าง เป็นต้น

ประการที่สี่ คือ ประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้ ในปี ค.ศ. 2002 จีนและอาเซียนยังลงนามในแถลงการณ์ร่วมหรือปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของรัฐภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties on South China Sea: DoC) ซึ่งเรียกร้องให้มีการแก้ไขข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ด้วยวิธีการสันติวิธี แม้ว่าจีนจะยืนยันกรานว่าจะไม่ใช้การเจรจาในระดับพหุภาค แต่จะให้การเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศผู้อ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ เพื่อบรรลุลการแก้ปัญหาข้อพิพาทเท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2000-2008 จีนเริ่มมีความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด และมีนโยบายต่างประเทศที่มีความยับยั้งชั่งใจตนเองหรืออดทนอดกลั้น โดยไม่ต้องการที่จะสร้างความหวาดระแวงต่อรัฐเพื่อนบ้าน รวมทั้งพยายามใช้นโยบายที่เป็นมิตรกับประเทศต่างๆ ผู้นำจีนได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าการผงาดขึ้นมาทางเศรษฐกิจของจีนนั้นเป็นไปอย่างสันติ หรือ “peaceful rise” และต่อมาได้ใช้วาทกรรมของ “การพัฒนาอย่างสันติ” (peaceful development)

²¹⁴ Sebastian Heilmann, and Dirk H. Schmidt, *China's Foreign Political and Economic Relations: An Unconventional Global Power* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2014), p. 28.

²¹⁵ “Greater Mekong Subregion.” Asian Development Bank, at <http://www.adb.org/countries/gms/overview>

²¹⁶ โปรตดู Jim Glassman, *Bounding the Mekong: The Asian Development Bank, China, and Thailand* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2010); Evelyn Goh, *Developing Mekong: Regionalism and Regional Security in China-Southeast Asian Relations*, Adelphi Paper 387 (London: The International Institute for Strategic Studies, 2007).

แทน²¹⁷ ทั้งนี้จีนพยายามบอกว่าจีนที่มีเศรษฐกิจเติบโตนั้นไม่ได้เป็น “ภัยคุกคาม” ต่อระบบระหว่างประเทศ หรือรัฐเพื่อนบ้านต่างๆ นั่นเอง สำหรับบรรดาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างก็มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไปสำหรับบทบาทของจีนในภูมิภาค ทั้งระแวงระวังโดยเฉพาะประเด็นปัญหาในทะเลจีนใต้ เช่น เวียดนาม และฟิลิปปินส์ เป็นต้น แต่ในอีกหลายประเทศก็สนับสนุนการเข้ามามีอิทธิพลของจีนในภูมิภาคเพื่อที่จะถ่วงดุลสหรัฐอเมริกาซึ่งมีอิทธิพลด้านความมั่นคงอยู่แต่เดิม²¹⁸

จีนหลังวิกฤติเศรษฐกิจโลก:

ก้าวสู่นโยบายต่างประเทศแบบมังกร? (ค.ศ. 2009-ปัจจุบัน)

*“Napoleon said that China is a sleeping lion, and when she wakes, the world will shake. [The Chinese lion] has already awakened, but this is a peaceful, pleasant, and civilized lion.”*²¹⁹

- สี จิ้นผิง (มีนาคม ค.ศ. 2014)

หลังวิกฤติเศรษฐกิจโลกในปี ค.ศ. 2008 ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ศูนย์กลางของระบบทุนนิยมโลก จีนมองว่าสหรัฐอเมริกากำลังอ่อนแอลงไปอย่างมีนัยสำคัญ และเศรษฐกิจของตนนั้นมีความเข้มแข็งมากขึ้น ในทัศนะของจีน นี่สะท้อนกระแสการตกต่ำของอำนาจอเมริกา (the decline of American power) และการท้าทายความเป็นผู้นำโลกของสหรัฐอเมริกา รวมทั้งการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากตะวันตกมาสู่ตะวันออก หรือเอเชียมากยิ่งขึ้น แนวความคิดนี้สอดคล้องกับวาทกรรมเรื่อง “การผงาดขึ้นมาของจีน” ในระบบระหว่างประเทศ โดยในเชิงภาพลักษณ์แล้ว มีจุดสูงสุดอยู่ที่การเป็นเจ้าภาพจัดงานกีฬาโอลิมปิกที่กรุงปักกิ่งในปี ค.ศ. 2008

นอกจากนี้ ภายในประเทศจีนเองก็มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำจากผู้นำจีนรุ่นที่ 4 มาสู่ผู้นำจีนรุ่นที่ 5 ได้แก่ สี จิ้นผิง ประธานาธิบดี และหลี่ เค่อเฉียง นายกรัฐมนตรี²²⁰ ซึ่งมีความมั่นใจในเศรษฐกิจ

²¹⁷ Zheng Bijian, “China’s ‘Peaceful Rise’ to Great-Power Status”, *Foreign Affairs*, September/ October 2005; Dai Bingguo, “Stick to the path of peaceful development”, *Xinhua News Agency*, December 2010, available at http://news.xinhuanet.com/english2010/indepth/2010-12/13/c_13646586.htm.

²¹⁸ โปรตดู Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security* (London and New York: Routledge, 2011), pp. 94-96.

²¹⁹ Quoted in Elizebeth C. Economy, “China’s Imperial President: Xi Jinping Tightens His Grip”, *Foreign Affairs*, November/ December 2014, p. 88.

²²⁰ โปรตดู จุลชีพ ชินวรรโณ, *ผลัดแผ่นดินมังกร: จีนภายใต้ผู้นำรุ่นที่ 5* (กรุงเทพฯ: Open Books, 2555).

การเมืองและความมั่นคงของจีนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ประธานาธิบดี สี จิ้นผิง มีความเป็นผู้นำสูง และพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองของจีนเข้าสู่ศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น โดยมีการดำเนินการปราบปราม การทุจริตคอร์รัปชันในพรรคคอมมิวนิสต์ ขจัดศัตรูทางการเมืองคนสำคัญ และสร้างฐานอำนาจใหม่ ของตนเองขึ้นมา รวมทั้งอาศัยกระแสชาตินิยมของคนจีนเพื่อธำรงรักษาระบอบการเมืองแบบรวมศูนย์ เพิ่มมากขึ้น และสร้างอิทธิพลในเวทีโลกมากขึ้น²²¹ ในขณะที่ปัญหาในเชิงโครงสร้างของจีนที่ความรุนแรง อย่างมากในช่วงการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ปัญหาคอร์รัปชัน ปัญหาการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ และอื่นๆ หรือที่มีผู้เรียกว่าจีนเป็น “มหาอำนาจที่เปราะบาง” (fragile superpower)²²²

ในด้านกลาโหม จีนได้พัฒนาขีดความสามารถของกองทัพและยุทโธปกรณ์ต่างๆ ให้ทันสมัย อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาขีดความสามารถระบบการโจมตีอย่างแม่นยำด้วยอาวุธ ตามแบบ (conventional precision-strike capabilities) และขีดความสามารถทางด้านขีปนาวุธ พิสัยกลางและพิสัยไกล รวมทั้งการพัฒนากองทัพเรือดำน้ำที่อ่าว Yalong ที่เกาะ Hainan และหน่วยลาดตระเวนทางทะเล เพื่อป้องกันชายฝั่ง โดยมีรัศมีทำลายล้างครอบคลุมฐานทัพอเมริกันในภูมิภาค รวมทั้งเรือบรรทุกอากาศยาน เป็นต้น²²³ ในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง จีนมีการขยายตัวของขีดความสามารถทางการทหารอย่างรวดเร็ว โดยงบประมาณของกองทัพจีนเพิ่มขึ้นจาก 18.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 1991 ไปเป็น 188 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน ค.ศ. 2013 โดยเป็นประเทศที่มีงบประมาณกลาโหม มากที่สุดอันดับที่สองของโลก (ร้อยละ 11) ใน ค.ศ. 2013 รองจากสหรัฐฯ (ร้อยละ 37)²²⁴

²²¹ Jian Zhang, “China’s New Foreign Policy under Xi Jinping: Towards ‘Peaceful Rise 2.0?’” **Global Change, Peace & Security**, Vol. 27: No. 1 (2015): pp. 5-19; Elizebeth C. Economy, “China’s Imperial President: Xi Jinping Tightens His Grip”, **Foreign Affairs**, November/ December 2014, pp. 80-91; “China Now”, **Foreign Affairs**, May/ June 2015, pp. 1-46.

²²² Susan Shirk, **The Fragile Superpower** (Oxford: Oxford University Press, 2007).

²²³ Adam P. Liff, and G. John Ikenberry, “Racing Toward Tragedy? China’s Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma”, **International Security**, Vol. 39: No. 2 (Fall 2014): pp. 52-91; David Shambaugh, “China’s Global Security Presence”, in **China Goes Global: The Partial Power** (Oxford: Oxford University Press, 2013), Chapter 7.

²²⁴ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 2014, available at <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/recent-trends>.

ในมุมมองของประเทศเพื่อนบ้าน การพัฒนาขีดความสามารถทางการทหารนั้นได้ทำหายุการกระจายอำนาจทางทะเลในเอเชีย-แปซิฟิก และสร้างความหวาดระแวงให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชีย รวมทั้งสหรัฐอเมริกา โดยมองว่าจีนกำลังแผ่ขยายอำนาจทางทะเลไปยังบริเวณที่มีความขัดแย้งอย่างมากอย่างเช่นทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา จีนภายใต้การนำของสี จิ้นผิงดูเหมือนจะมีท่าทีแข็งกร้าวมากขึ้น (assertiveness) ในการเมืองความมั่นคงภูมิภาค โดยเฉพาะในด้านผลประโยชน์หลักของจีน และความมั่นคงด้านอำนาจอิทธิพลทางทะเลของจีน โดยจีนไม่ต้องการให้มหาอำนาจใดก็ตาม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา) เข้ามายุ่งย้อมในบริเวณทะเลจีนใต้และทะเลจีนตะวันออก เช่น ในปี ค.ศ. 2009 เรือสำเภาจีนรบกวมเรือสอดแนมของสหรัฐอเมริกา ที่ชื่อว่า Impeccable ซึ่งแล่นอยู่ในน่านน้ำสากล เป็นต้น และจีนพยายามขยายอิทธิพลทางทะเลในเอเชีย-แปซิฟิกหรือย่านแปซิฟิกตะวันตกเพิ่มมากขึ้น โดย

- การขยายเขตอิทธิพลจาก First Island Chain ซึ่งครอบคลุมทะเลจีนตะวันออก และทะเลจีนใต้ ไปยัง Second Island Chain ซึ่งครอบคลุมหมู่เกาะ Marianas

- การกำหนดยุทธศาสตร์ต่อต้านการเข้ามา/ปฏิเสธไม่ให้เข้าพื้นที่หรือ A2/AD (Anti-Access/Area Denial strategy) ซึ่งกำหนดเขตอิทธิพลที่จีนมีบทบาทในการกีดกันไม่ให้กองกำลังทหารของมหาอำนาจเข้ามาในบริเวณดังกล่าว และจำกัดประสิทธิภาพของยุทธศาสตร์ forward defense ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งขยายแนวป้องกันประเทศออกมาภายนอกภูมิภาคเพื่อรับมือกับภัยคุกคาม และรักษาความมั่นคงในเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งประกอบด้วยฐานทัพอเมริกันในภูมิภาค (ได้แก่ ฐานทัพเรือที่ Okinawa) เรือบรรทุกอากาศยาน และระบบสารสนเทศทางการทหารแบบ C4ISR (command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, and reconnaissance system) เป็นต้น²²⁵ โดยในปัจจุบัน จีนได้พัฒนาระบบการโจมตีอย่างแม่นยำด้วยอาวุธตามแบบเป็นเครื่องมือสำคัญในการตอบโต้กับการเข้ามาของกองกำลังต่างชาติในเขตอิทธิพลของจีน

- การประกาศให้ทะเลจีนใต้เป็น “ผลประโยชน์หลัก” (core interests) ของจีน นอกเหนือไปจากประเด็นปัญหาไต้หวัน ทิเบต และซินเจียง เป็นต้น

- การจัดตั้งเขตป้องกันภัยทางอากาศหรือ ADIZ (Air Defense Identification Zone) ในทะเลจีนตะวันออก เหนือหมู่เกาะ Diaoyudao/ Senkaku ซึ่งจีนและญี่ปุ่นอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะดังกล่าว

²²⁵ Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of US Power Projection”, *International Security*, Vol. 38: No. 4 (Spring 2013): p. 115.

อาจกล่าวได้ว่า ในด้านความมั่นคงทางทะเลและอำนาจอิทธิพลทางทะเลนั้น จีนยืนหยัดในการอ้างกรรมสิทธิ์ของตนเหนือบริเวณความขัดแย้งหรือข้อพิพาททางทะเลอย่างไม่ประนีประนอม และดำเนินความสัมพันธ์กับแต่ละประเทศในลักษณะทวิภาคี โดยไม่ยินยอมที่จะให้มีการนำประเด็นดังกล่าวมาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับพหุภาคี แม้ว่าจีนจะมีแนวทางในการปฏิบัติร่วมกับอาเซียนก็ตาม แต่นั่นก็เป็นเพียงการเคารพถึงการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอย่างสันติเท่านั้น กรณีศึกษาบทบาทของมหาอำนาจกับทะเลจีนใต้ โปรดดู บทที่ 4

แม้ว่าจีนจะมีท่าทีที่แข็งกร้าวมากขึ้นในประเด็นความมั่นคงหรือผลประโยชน์หลักของตนก็ตาม แต่จีนก็พยายามดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศในเอเชีย บนพื้นฐานของ “ความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีและมิตรภาพ” ในการสรรสร้างสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในภูมิภาคที่สันติและมีเสถียรภาพ โดยจีนดำเนินนโยบายการพัวพันกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในระดับพหุภาคี และการสร้างสถาปัตยกรรมทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคใหม่เฉพาะชาติในเอเชีย โดยเป็นการท้าทายระเบียบโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ

ในประการแรก บทบาทของจีนในการดำเนินนโยบายการพัวพันอย่างใกล้ชิดกับอาเซียนมากขึ้น โดยให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ในอาเซียน และยืนยันความสัมพันธ์ทางการทูตและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2010 จีนตกลงเข้าร่วมการเปิดการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน+8 (ASEAN Defense Ministers Meeting Plus: ADMM+8) ซึ่งเป็นการประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรีกลาโหม 10 ประเทศกับประเทศหุ้นส่วนการสนทนาอีก 8 ประเทศ ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2013 จีนได้เสนอสนธิสัญญาความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี มิตรภาพและความร่วมมือ (Treaty of Good Neighborliness, Friendship and Cooperation) โดยวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความไว้วางใจร่วมกันระหว่างอาเซียนและจีน ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2014 ระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำจีน-อาเซียน ครั้งที่ 17 ยังมีการเสนอแผนปฏิบัติการของแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยหุ้นส่วนยุทธศาสตร์สำหรับสันติภาพและความมั่งคั่ง เพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ดีของจีน นอกจากนี้ หลี่ เค่อเฉียง นายกรัฐมนตรีของจีน ยังได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่อาเซียน โดยเสนอเงินกู้ 10 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เพื่อกระชับความร่วมมือที่แน่นแฟ้นระหว่างจีนและอาเซียนในทุกๆ ด้าน ในด้านการพัฒนาข้อตกลงเขตการค้าเสรีในเอเชีย จีนยังได้เข้าร่วมกับข้อเสนอของอาเซียนในการเจรจา RCEP ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นมาอีกด้วย

หนึ่งในนโยบายที่สำคัญมากที่สุดของจีนต่ออาเซียนคือ นโยบายการทูตเชิงโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure diplomacy) โดยเชื่อมโยงโครงข่ายการติดต่อหรือ connectivity กับอาเซียนและยูเรเชียทั้งหมด ในระหว่างการเดินทางเยือนประเทศต่างๆ ในเอเชียในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2013 ที่อินโดนีเซีย ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ได้ประกาศความริเริ่มที่จะให้เงินสนับสนุนการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

ขนาดใหญ่ในอาเซียน โดยเชื่อมโยงกับโครงการเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 ทั้งทางบกและทางทะเล ซึ่งจะเชื่อมโยงระหว่างเอเชียกับยุโรป อาจกล่าวได้ว่า จีนพยายามที่จะใช้การทูตเชิงโครงสร้างพื้นฐานในการปรับความสัมพันธ์ที่ตั้งเครียดระหว่างจีนและอาเซียนให้เป็นปกติมากขึ้น

ประการที่สอง จีนภายใต้สี จิ้นผิง มีบทบาทสำคัญในฐานะมหาอำนาจใหม่ในความพยายามที่จะสร้างสถาปัตยกรรมหรือระเบียบทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคใหม่เฉพาะชาติในเอเชีย ซึ่งไม่แจ้งชัดก็เป็นการท้าทายหรือสั่นคลอนระเบียบระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำดังต่อไปนี้คือ²²⁶

- การผลักดันบทบาทของการร่วมกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มความร่วมมือของเศรษฐกิจใหม่อย่าง BRICS (ซึ่งประกอบด้วยบราซิล รัสเซีย อินเดีย จีนและแอฟริกาใต้) รวมทั้งการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาของกลุ่ม BRICS ขึ้นมาเอง ซึ่งดูเหมือนจะทำลายสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศภายใต้ระบบ Bretton Woods เช่น IMF และ World Bank นอกจากนี้ยังมีกลุ่มความร่วมมือทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียกลาง เช่น SCO (Shanghai Cooperation Organization)

- การเสนอแนวความคิดเรื่อง “ความมั่นคงแห่งเอเชียใหม่” (New Asian Security Concept) ในการประชุมสุดยอดผู้นำ Conference on Interactions and Cooperation (CICA) ที่เมืองเชียงใหม่ ในปี ค.ศ. 2014 โดยมุ่งเน้นความมั่นคงร่วมกันของประเทศเอเชียด้วยกันเอง เพื่อความมั่นคงของเอเชียโดยไม่มีสหรัฐอเมริกา ดังที่สี จิ้นผิง กล่าวว่า แนวคิดนี้มีขึ้น “สำหรับคนเอเชียที่จะดำเนินกิจการของเอเชีย แก้ไขปัญหาของคนเอเชีย และรักษาความมั่นคงของเอเชีย”²²⁷

- การริเริ่มและผลักดันการจัดตั้งธนาคารการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank) หรือ AIIB ซึ่งในปัจจุบันมีประเทศต่างๆ กว่า 21 ประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิก

²²⁶ See Seng Tan, and Oleg Korovin, “Seeking Stability in Turbulent Times: Southeast Asia’s New Normal?” in *Southeast Asian Affairs 2015*, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015), pp. 3-24.

²²⁷ Elizebeth C. Economy, “China’s Imperial President: Xi Jinping Tightens His Grip”, *Foreign Affairs*, November/ December 2014, p. 89.

- ความริเริ่ม “One Belt, One Road” ในปี ค.ศ. 2013 โดยจีนพยายามพัฒนาระบบการเชื่อมโยงการติดต่อทางราง ท่อ ถนนและคลองต่างๆ หรือ “เส้นทางสายไหมใหม่ในศตวรรษที่ 21” ทั้งทางบกซึ่งเรียกว่า Silk Road Economic Belt และทางทะเลซึ่งเรียกว่า Maritime Silk Road ต่อมา ในการประชุมสุดยอด APEC ซึ่งจีนเป็นเจ้าภาพ เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2014 จีนยังเสนอจัดตั้งกองทุนเส้นทางสายไหม (Silk Road Fund) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของจีน และรับรองที่จะให้เงิน 40 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในการบรรลุโครงการขนาดใหญ่ดังกล่าว²²⁸

- ความริเริ่มการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีของเอเชีย-แปซิฟิกหรือ FTAAP (Free Trade Area of Asia-Pacific) ในการประชุมสุดยอด APEC ซึ่งจีนเป็นเจ้าภาพในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2014 ซึ่งครอบคลุมทุกประเทศ แต่ไม่รวมสหรัฐอเมริกา ข้อเสนอเรื่อง FTAAP จึงดูเหมือนเป็นคู่แข่งขั้นกับข้อเสนอข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา อย่าง TPP ซึ่งมีสมาชิกที่จำกัดมากกว่า และมีเงื่อนไขต่างๆ มากกว่า

โดยสรุปแล้ว บทบาทของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงครามเย็น จีนมีบทบาทมากขึ้นโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา รวมถึงประวัติศาสตร์ด้านสังคม-วัฒนธรรมอันยาวนานในภูมิภาค ในช่วงเวลาที่ผ่านมา จีนมีความพยายามเข้ามาจัดระเบียบในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเสื่อมคลายอิทธิพลลง ความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคนี้มีทั้งรูปแบบความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีกับ อาเซียน ทั้งในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ แต่จีนก็ยังคงมีประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งกับประเทศในอาเซียน คือ ปัญหาในทะเลจีนใต้ ซึ่งเป็นความท้าทายของจีนที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาภายใต้รัฐบาล Obama กลับเข้ามามีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญในภูมิภาคนี้อีกครั้ง

²²⁸ โปรดดู David Arase, “China’s Two Silk Road Initiative: What It Means for Southeast Asia”, in *Southeast Asian Affairs 2015*, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015), pp. 25-45.

บทที่ 4

กรณีศึกษา: การหวนคืนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาอำนาจกับกรณีพิพาททะเลจีนใต้

“สหรัฐอเมริกา มี ‘ผลประโยชน์แห่งชาติในเรื่องเสรีภาพในการเดินเรือ การเปิดน่านน้ำเอเชียแก่ส่วนรวม และการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ’ ในทะเลจีนใต้ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้คือหลักสากลซึ่งใช้โดย ‘ประชาคมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง’ การแก้ไขข้อพิพาททะเลจีนใต้จึง ‘สำคัญอย่างยิ่งต่อเสถียรภาพของภูมิภาค’”²²⁹

- Hillary Clinton, รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐฯ (การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF), เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2010)

“เสรีภาพในการเดินเรือในทะเลจีนใต้ไม่เคยเป็นประเด็นปัญหา และจะไม่มีวันเป็น”²³⁰

- สี จิ้นผิง, ประธานาธิบดีของจีน (การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) ครั้งที่ 8, เดือนตุลาคม ค.ศ. 2013)

เกริ่นนำ

ในการเปลี่ยนผ่านและพลวัตเชิงอำนาจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคหลังสงครามเย็น ทะเลจีนใต้ (South China Sea) กลายเป็นพื้นที่สำคัญของการเจรจาระหว่างประเทศว่าด้วยสถาปัตยกรรมทางด้านความมั่นคงในระดับภูมิภาคอย่างน้อยสองประเด็นปัญหาหลัก²³¹ คือ ประการแรก เสรีภาพในการเดินเรือ (freedom of navigation) เป็นประเด็นที่ถึงที่สุดแล้วไม่อาจโต้แย้งได้ เนื่องจากทุกฝ่ายล้วนแต่อ้างสิทธิ์ที่เรือจะสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้โดยสันติ และปราศจากอุปสรรคขัดขวางในเส้นทางทะเลต่างๆ ของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม จากเหตุกรณีพิพาทหลายครั้งก่อให้เกิดข้อโต้แย้งหรือ

²²⁹ อ้างใน James Mann, *The Obamians* (London: Penguin Books, 2012), p. 246.

²³⁰ อ้างใน Joseph Chinyong Liow, and Rajni Gamage, “The Quest for Regional and Domestic Stability”, in *Southeast Asian Affairs 2014*, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), p. 7.

²³¹ Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 99-100.

คำถามสำคัญว่าอะไรเป็นสิ่งสถาปนาให้เกิดความชอบธรรมในการทำกิจกรรมต่างๆ ภายในทะเลจีนใต้? ยกตัวอย่างเช่น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2009 เรือสัญชาติจีนรบกวนเรือสอดแนมของสหรัฐฯ ที่ชื่อว่า Impeccable และการตัดสายเคเบิลของเรือสำรวจน้ำมันสัญชาติเวียดนามและฟิลิปปินส์ในเดือน มีนาคม-มิถุนายน ค.ศ. 2011 รวมทั้งการเผชิญหน้าระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ในเกาะหาดทราย Scarborough ในปี ค.ศ. 2012 และในเกาะ Johnson South Reef ภายในหมู่เกาะ Sparty ในปี ค.ศ. 2014 เป็นต้น

ในด้านหนึ่ง สหรัฐฯ เห็นว่าเสรีภาพในการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zones) หรือ EEZ ถือเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง และควรมีไว้สำหรับเรือพาณิชย์ เช่นเดียวกับกองทัพเรือและสอดแนมของต่างชาติ แม้ว่าสหรัฐฯ ไม่ได้เป็นผู้อ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะต่างๆ ในภูมิภาค แต่เส้นทางเดินเรือสายหลักของบริเวณนี้ก็เป็ยสิ่งยืนยันผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในแง่ของการครองอำนาจนำ (hegemony) ในเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งไม่ต้องการให้มหาอำนาจใดก้าวขึ้นมาท้าทายสถานะดังกล่าว โดยสหรัฐฯ อ้างถึงหลักการเสรีภาพในการเดินเรือว่าเป็นประโยชน์ด้านความมั่นคงที่จำเป็นต่อส่วนรวม ในทางกลับกัน จีนถือว่าเส้นทางเดินเรือของกองทัพเรือต่างชาติในเขต EEZ ของประเทศหนึ่งๆ เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ กล่าวคือ จีนไม่ได้มองว่าเป็นผลประโยชน์ส่วนรวม แต่เป็นผลประโยชน์แบบผลลัพธ์เป็นศูนย์ (zero-sum) ที่ถ้าฝ่ายหนึ่งได้ อีกฝ่ายหนึ่งก็ย่อมเสียผลประโยชน์ ยิ่งกว่านั้น อิทธิพลหลักด้านกองทัพเรือของสหรัฐฯ ที่ครอบงำภูมิภาคอยู่ ยิ่งทำให้จีนวิตกกังวลว่าสหรัฐฯ อาจกีดกันไม่ให้เสรีภาพในการเดินเรือแก่คู่แข่งของตน เช่นจีน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของจีน โดยเฉพาะเส้นทางการขนส่งสินค้าเข้าและส่งออกไปยังตลาดโลก โดยเฉพาะพลังงานจากตะวันออกกลาง ทั้งนี้จีนยังมองว่าเสรีภาพในการเดินเรืออาจเป็นเพียงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำเท่านั้น

ประการที่สอง คือ เรื่องการเจรจาระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับสำหรับข้อพิพาทต่างๆ ในเรื่องอำนาจอธิปไตยและเขตแดน โดยเฉพาะเขตแดนทางทะเล นั่นคือ หลักการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทที่จะเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย รวมไปถึงกฎกติกาและปทัสฐานที่จะนำทางให้เกิดการดำเนินการ โดยไม่จำเป็นต้องแตะคำถามเรื่องอำนาจอธิปไตย ในเมื่อการยืนยันกรานว่าผู้อ้างกรรมสิทธิ์มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์เป็นการขัดขวางไม่ให้เกิดการคลี่คลายความขัดแย้ง ความท้าทายในขณะเดียวกันจึงเป็นการหารูปแบบการบริหารจัดการความขัดแย้งเพื่อลดความเป็นไปได้ของการใช้กำลังความรุนแรง ภารกิจนี้ดูเหมือนเป็นภาระที่อาเซียนต้องแบกรับมากกว่าประเทศมหาอำนาจอื่น โดยออกมาตรการซึ่งมุ่งความสนใจไปที่การหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาาร่วมกันในพื้นที่พิพาทในภาพรวมแล้ว บทบาทของประเทศมหาอำนาจเช่นจีนในการธำรงรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและ

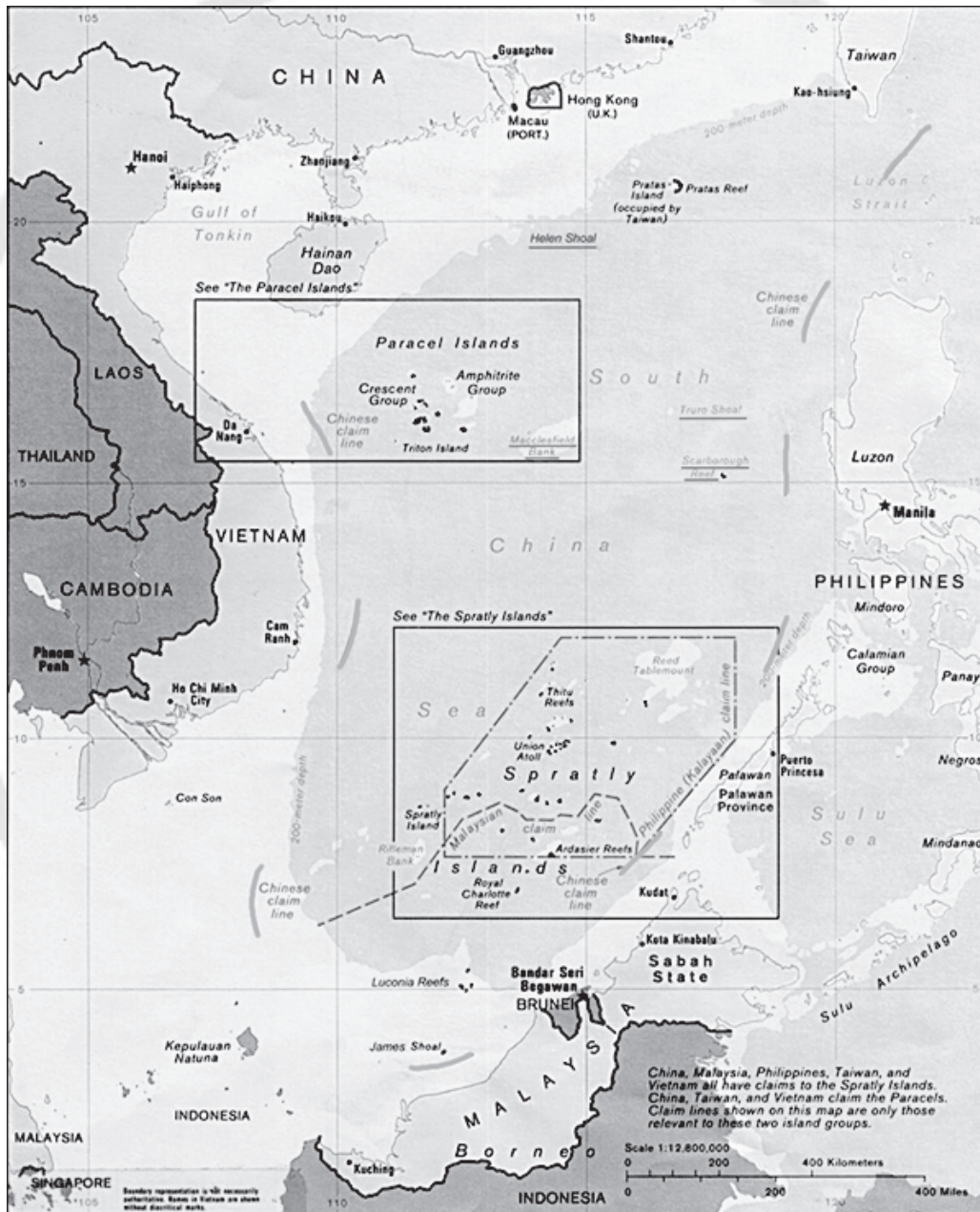
ความมั่นคงในทะเลจีนใต้นั้นมีค่อนข้างน้อย และถูกมองจากประเทศเพื่อนบ้านว่าเป็น “ภัยคุกคาม” เสียเอง เนื่องจากเป็นมหาอำนาจเพียงฝ่ายเดียวที่มีข้อพิพาทในเรื่องดินแดนทางทะเล จีนจึงพัวพันโดยตรงกับการแย่งชิงซึ่งมีดุลอำนาจที่ไม่สมมาตรเป็นอย่างยิ่ง โดยมีผู้อ้างกรรมสิทธิ์ที่อ่อนแอกว่าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นคู่กรณี²³² สถานการณ์เช่นนี้อาจเป็นแรงผลักดันให้จีนกำหนดเรื่องนี้ตามเจตจำนงของตนเอง และยื่นกรณแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการทวิภาคี ไม่ใช่ในระดับพหุภาคี รวมทั้งคัดค้านข้อเสนอของสหรัฐฯ ที่ต้องการบังคับใช้เสรีภาพในการเดินเรืออย่างเร่งด่วน อาจกล่าวได้ว่าเมื่อพิจารณาถึงข้อพิพาทเรื่องดินแดนทางทะเล ข้อจำกัดของระบอบกฎหมายทางทะเลซึ่งวิวัฒนาการขึ้นเพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหา หรือการตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อตัดสินชี้ขาดเหนือการอ้างกรรมสิทธิ์อธิปไตยระหว่างกัน ผนวกกับความต้อพัฒนาของกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ยิ่งก่อให้เกิดการยื่นกรณสิทธิอำนาจโดยฝ่ายเดียว (unilateral authority) ของแต่ละประเทศมากกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมหาอำนาจเช่นจีน ปัญหาเช่นนี้ต่อมาได้ส่งเสริมผลักดันให้รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีข้อพิพาทกับจีนร้องขอให้สหรัฐฯ เข้ามามีอิทธิพลด้านสิทธิอำนาจในประเด็นทางการทูตและการป้องปรามทางการทหารมากขึ้น

พลวัตของมหาอำนาจในการจัดการกับข้อพิพาทเรื่องดินแดนไม่เพียงแต่มีโอกาสนำไปสู่การเผชิญหน้าเท่านั้น แต่ยังเป็นบททดสอบของมหาอำนาจต่างๆ ด้วย ดังนี้คือ ประการแรก พฤติกรรมของจีนต่อข้อพิพาทด้านอำนาจอธิปไตยเหล่านี้ถูกนำมาพิจารณาเป็นบททดสอบเจตนาของจีนในฐานะมหาอำนาจใหม่ (rising power) และมหาอำนาจที่มีความรับผิดชอบ (responsible power) ที่สามารถสร้างและรักษาระเบียบให้แก่ภูมิภาคได้หรือไม่ โดยขึ้นพียงที่จะจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีสันติ ยั่งยืน มีความเป็นสถาบัน และให้ประโยชน์แก่ทุกฝ่ายได้ ประการที่สอง กรณีพิพาทในทะเลจีนใต้อาจทดสอบสถานะความเป็นเจ้าหรืออำนาจนำของสหรัฐฯ ในภูมิภาค ซึ่งเชื่อมร้อยอยู่กับข้อผูกพันของมหาอำนาจนำในการปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมหรือบริการสาธารณะระหว่างประเทศ (international public goods) ที่สำคัญยิ่ง เช่น เสรีภาพในการเดินเรือ แนวทางจัดการความขัดแย้งของสหรัฐฯ ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปนี้ จะเป็นตัวชี้ว่าสหรัฐฯ ปรารถนาและสามารถสร้างกลไกเชิงสถาบันและเชิงปทัสสถานให้แก่ความเป็นมหาอำนาจนำของตน และระเบียบระหว่างประเทศ ซึ่งตรงกันข้ามกับการอาศัยอำนาจอิทธิพลหลักของตนเพื่อบีบบังคับได้มากน้อยเพียงใด

²³² Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific* (Random House: New York: 2014), p. 19.

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงภาพรวมของข้อพิพาทสำคัญในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ของรัฐต่างๆ ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงบทบาทของมหาอำนาจหลักสองมหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐฯ และจีน กับกรณีพิพาททะเลจีนใต้ และในที่สุดท้ายพิจารณาความพยายามในการบริหารจัดการความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ทั้งในระดับระเบียบระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค

แผนที่ 1: ทะเลจีนใต้



ที่มา: <http://focustaiwan.tw/news/aip/201402100034.aspx>

การแข่งขันแย่งชิงหมู่เกาะในทะเลจีนใต้

ในทะเลจีนใต้ ประเทศจีน ไต้หวัน และรัฐจำนวนหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างแข่งขันกันอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะและแนวหินปะการังซึ่งแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ (1) หมู่เกาะ Paracel อ้างกรรมสิทธิ์โดยเวียดนาม ไต้หวัน และถูกยึดครองโดยจีนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 (ซึ่งจีนเรียกว่าหมู่เกาะซีซาหรือ Xisha) (2) หมู่เกาะ Spratly (ซึ่งจีนเรียกว่าหมู่เกาะหนานซาหรือ Nansha) อ้างกรรมสิทธิ์ทั้งเกาะโดยจีน ไต้หวัน และเวียดนาม และอ้างกรรมสิทธิ์บางส่วนโดยฟิลิปปินส์ มาเลเซียและบรูไน²³³ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1995 เป็นต้นมา จีนได้ยึดครอง Mischief Reef ในหมู่เกาะ Spratly และ (3) เกาะหาดทราย Scarborough Shoal (ซึ่งจีนเรียกว่าเกาะหวงหยานหรือ Huangyan) และแนวหินสันดอน Macclesfield Bank (ซึ่งจีนเรียกว่าจุงซาหรือ Zhongsha) ซึ่งพิพาทกันระหว่างฟิลิปปินส์ จีน และไต้หวัน

แผนที่ 2: ทะเลจีนใต้และการอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐต่างๆ



ที่มา: BBC News

²³³ บรูไนได้อ้างกรรมสิทธิ์ว่าเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของตนขยายไปถึงตอนใต้ของหมู่เกาะ Spratly ด้วย แม้ว่า จะไม่ได้อ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่เกาะด้วยตัวเอง โปรดดู Robert W. Smith, "Maritime Delimitation in the South China Sea: Potentiality and Challenges", *Ocean Development & International Law*, Vol. 41 (2010): pp. 214-236.

ผลกระทบจากการอ้างกรรมสิทธิ์ที่ทับซ้อนและขัดแย้งกันส่งผลต่อระเบียบในระดับภูมิภาค ในภาพกว้าง เนื่องจากแนวโน้มความเป็นไปได้ของการใช้กำลังทางทหาร และการท้าทายเส้นทางการติดต่อทางทะเลเส้นหลัก โดยจีนมีบทบาทสำคัญในการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของตนออกมาในบริเวณทะเลจีนใต้ โดยจีนถือว่าบริเวณดังกล่าวเป็นผลประโยชน์หลักของจีน และขีดเส้นแผนที่ให้ครอบคลุมหมู่เกาะทั้งหมดโดยอ้างเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่จีนเคยครอบครองดินแดนนี้มาตั้งแต่อย่างน้อยในสมัยราชวงศ์ฮั่นเป็นต้นมา²³⁴ หรือในปัจจุบันที่รู้จักกันดีว่าเป็นชื่อ “แผนที่เส้นประ 9 เส้น” (Nine-dashed Lines หรือ jiiduanxian)²³⁵ การอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนไปปะทะกับการอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งท้าทายสหรัฐฯ ซึ่งถือว่าตนเองเป็นมหาอำนาจนำในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และมองว่าการผงาดขึ้นมาของจีนเป็นปัญหาความท้าทายใหม่ (หรือภัยคุกคามเสียด้วยซ้ำ) ในสมัยประธานาธิบดี Barack H. Obama สหรัฐฯ จึงมีการดำเนินนโยบายการหันมาหาเอเชีย (Pivot to Asia) หรือการปรับดุลอำนาจใหม่ (Rebalancing Strategy) ซึ่งเป็นกรรือฟื้นบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกทั้งทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ²³⁶ นโยบายดังกล่าวยิ่งทำให้จีนมีความหวาดระแวงสหรัฐฯ และมีนโยบายแข็งกร้าวมากขึ้นด้วย ในส่วนต่อไปจะพิจารณาบทบาทของจีนในทะเลจีนใต้ ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์และพลวัตเชิงอำนาจดังกล่าว

²³⁴ โปรตดู สุรชัย ศิริไกร, รายงานวิจัยเรื่อง ความขัดแย้งระหว่างจีน ใต้หวัน เวียดนาม พิลิปปินส์ มาเลเซียและบรูไน การอ้างกรรมสิทธิ์ทับซ้อนเหนือหมู่เกาะพาราเซลและสแปรตลีย์ และหมู่เกาะอื่นๆ ในทะเลจีนใต้, สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545; และ Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia* (Yale University Press: New Haven and London: 2014), บทที่ 1-2.

²³⁵ M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33: No. 3 (2011): p. 294.

²³⁶ ข้อถกเถียงทางทฤษฎีว่าด้วยยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ กับการผงาดขึ้นมาของจีน โปรตดู บทที่ 2.

แผนที่ 3: แผนที่เส้นประ 9 เส้นของจีน



ที่มา: Stein Tonnesson, "China and the South China Sea: A Peace Proposal", Security Dialogue, Vol. 31: No. 3 (September 2000): p. 310.

จีนกับทะเลจีนใต้

คู่มือพิพาทในกรณีทะเลจีนใต้ต่างอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะต่างๆ โดยยื่นกรณสิทธิอำนาจของตนโดยฝ่ายเดียวมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ละรัฐมีข้ออ้างและหลักฐานที่แตกต่างกันรวมทั้งตีความกฎหมายทะเลแตกต่างกันด้วย จึงทำให้พื้นที่อ้างกรรมสิทธิ์มีความทับซ้อนกัน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากการอ้างว่ามีทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะพลังงานมหาศาลใต้ท้องทะเลบริเวณหมู่เกาะเหล่านี้²³⁷ อย่างไรก็ตาม Robert D. Kaplan เสนอไว้อย่างน่าสนใจว่า ทะเลจีนใต้จะมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะทรัพยากรพลังงานใต้ทะเล หากแต่เป็นปริมาณการนำเข้าน้ำมันและก๊าซธรรมชาติผ่านเส้นทางเดินเรือในทะเลจีนใต้จากตะวันออกกลางมายังเอเชียมากกว่า²³⁸ หรือถ้ากล่าวให้ถึงที่สุดแล้วการอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนเหนือดินแดนข้อพิพาทนั้นมีเป้าหมายสำคัญคือ ผลประโยชน์ในเชิงมหภาคทางยุทธศาสตร์ความมั่นคงของจีน

การยื่นกรณสิทธิอำนาจโดยฝ่ายเดียวนั้นอาจแบ่งได้เป็นสามรูปแบบสำคัญ ได้แก่ การเข้ายึดครอง (occupation) การปกครองบริหาร (administration) และการบังคับใช้กฎเกณฑ์ในพื้นที่พิพาท (enforcement)²³⁹ ยกตัวอย่างเช่น ในหมู่เกาะ Spratly ซึ่งทั้งหมดเป็นเกาะหินโสโครกและเกาะเนินทรายขนาดเล็ก ได้หวนเข้ายึดครองเกาะขนาดใหญ่ที่สุดใน Itu Aba หรือเกาะไท่ผิง²⁴⁰ จีนยึดครอง 7 เกาะ มาเลเซีย 5 เกาะ ฟิลิปปินส์ 9 เกาะ และเวียดนาม 21 เกาะ²⁴¹ แต่จีนก็มีความแตกต่างจากรัฐอื่นเนื่องมาจากการใช้กำลังและความแข็งกร้าว (assertiveness) โดยกองทัพเรือของจีน (1) ได้ขับไล่เวียดนามออกจากหมู่เกาะ Paracels ในปี ค.ศ. 1974 (2) ทำการสู้รบทางทะเลกับเวียดนามและยึดครองเกาะ 6 เกาะในหมู่เกาะ Spratlys เช่น Fiery Cross Reef, Johnson South Reef เป็นต้น เมื่อปี ค.ศ. 1988 และ (3) ยึดครอง Mischief Reef จากฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1995 หลังจากนั้น จีนได้ปลูกสร้างสถานีกองกันทางทหารในพื้นที่ดังกล่าว จนเป็นชนวนให้เกิดการกระทำลักษณะเดียวกันโดยรัฐ

²³⁷ แม้ว่าในเวลาต่อมา รายงานของรัฐบาลสหรัฐฯ จะระบุในทางตรงกันข้ามว่า แหล่งสำรองน้ำมันและก๊าซธรรมชาติภายใต้ทะเลจีนใต้ไม่ได้อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับหมู่เกาะ Sparty เลยก็ตาม Rupert Wingfield-Hayes, “China’s Island Factory”, *BBC News*, 9 September 2014 <http://www.bbc.co.uk/news/special/2014/newsspec_8701/index.html>.

²³⁸ Kaplan, *Asia’s Cauldron*, p. 171.

²³⁹ Goh, *The Struggle for Order*, p. 107.

²⁴⁰ เกาะไท่ผิงเป็นเพียงเกาะเดียวในหมู่เกาะ Sparty ที่มีพื้นที่ใหญ่เพียงพอที่จะเป็นเกาะ ตามคำนิยามของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี ค.ศ. 1982 ข้อ 121 (3)

²⁴¹ โปรดดู Clive Schofield and Ian Storey, *The South China Sea Dispute: Increasing Stakes and Rising Tensions* (Washington DC: Jamestown Foundation, 2009).

ผู้อ้างกรรมสิทธิ์อื่นๆ²⁴² ผู้อ้างกรรมสิทธิ์จึงดำเนินการตั้งสถานีทางการทหาร สร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการทหารและการปกครองบริหาร ตั้งรกรากประชากร และพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ซึ่งถูกยึดครอง จีนยังทิ้งเครื่องหมาย เช่น ธงชาติ ไว้บนพื้นที่ซึ่งไม่ได้ถูกยึดครองในหมู่เกาะ Paracels อีกด้วยในปี ค.ศ. 2006

แม้ว่าอาเซียนและจีนได้บรรลุปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของรัฐภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties on SCS: DoC) ในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งเรียกร้องให้มีการแก้ไขข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ด้วยสันติวิธี แต่การอ้างว่ามีการค้นพบทรัพยากรพลังงานจำนวนมากในทะเลจีนใต้ในช่วงทศวรรษที่ 2000 ทำให้การแข่งขันแย่งชิงหมู่เกาะกลับมาปะทุอีกครั้งหนึ่ง โดยจีน เวียดนาม และฟิลิปปินส์ต่างยื่นกรณสิทธิอำนาจของตนโดยฝ่ายเดียวในพื้นที่พิพาทในหลายรูปแบบด้วยกัน นั่นคือประการแรก การเข้ายึดครองและดำเนินการปกครองบริหารหมู่เกาะต่างๆ แต่ฝ่ายได้ผ่านร่างกฎหมายภายในประเทศ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยเขตแดนทางทะเลและพื้นที่โดยรอบ ปี ค.ศ. 1992 ของจีน กฎหมายเส้นฐาน ปี ค.ศ. 2009 ของฟิลิปปินส์ และกฎหมายทางทะเลแห่งชาติซึ่งเริ่มใช้ในปี ค.ศ. 2012 โดยเวียดนาม เพื่อสนับสนุนการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ข้อพิพาท²⁴³ ในปี ค.ศ. 2012 ประธานาธิบดี Benigno S. Aquino III ของฟิลิปปินส์ได้เปลี่ยนชื่อส่วนหนึ่งของพื้นที่พิพาทอย่างเป็นทางการว่า “ทะเลฟิลิปปินส์ตะวันตก” (West Philippine Sea)²⁴⁴ ผู้อ้างกรรมสิทธิ์คนอื่นๆ เเร่งเพิ่มสถานะองค์การปกครองบริหารของตนซึ่งรับผิดชอบต่อพื้นที่พิพาท กล่าวคือ หลังจากเวียดนามยกระดับหมู่เกาะ Spratly ขึ้นเป็น “เขตเมือง” ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2007 จีนได้ตั้งเมืองซานซา (Sansha city) เป็นหน่วยการปกครองระดับอำเภอบนเกาะ Sansha ของหมู่เกาะ Paracels พร้อมยามชายฝั่งรักษาการณ์ของตนเองในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2012²⁴⁵ นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายได้ทำการซ้อมรบภายในพื้นที่พิพาท ซึ่งยิ่งทำให้ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ทวีความตึงเครียดและเป็นปฏิปักษ์มากยิ่งขึ้น

ในปี ค.ศ. 2012 รัฐบาลจีนได้ประกาศให้ทะเลจีนใต้เป็นหนึ่งใน “ผลประโยชน์หลักแห่งชาติที่สำคัญยิ่ง” (core national interest) เทียบเท่ากับไต้หวัน ทิเบต และซินเจียง ซึ่งจีนพร้อมที่จะใช้กำลังทางการทหารเพื่อที่จะปกป้องผลประโยชน์ดังกล่าวถ้าหากจำเป็น²⁴⁶ จีนยังพยายามอ้างการครองอำนาจ

²⁴² Ralf Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia* (London: Routledge, 2010), p. 80.

²⁴³ “China lawmakers slam claim to islands by Hanoi”, *China Daily*, 1 October 2012.

²⁴⁴ Kaplan, *Asia’s Cauldron*, p. 132.

²⁴⁵ Thomas J. Christensen, *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power* (New York and London: W.W. Norton, 2015), p. 261.

²⁴⁶ Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, p. 296.

นำในภูมิภาคแปซิฟิกตะวันตกด้วยการลากเส้นกำหนดเขตอิทธิพลของจีน ใน First Island Chain ซึ่งครอบคลุมบริเวณทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้ทั้งหมด และ Second Island Chain ซึ่งครอบคลุมบริเวณทะเลฟิลิปปินส์ จากทางเหนือคือญี่ปุ่นไปยังหมู่เกาะ Marianas เหนือ จนถึงทางใต้คือปาเลา รวมทั้งฐานทัพเรือของสหรัฐฯ บนเกาะกวมด้วย พร้อมๆ กับการพัฒนาขีดความสามารถในการกีดกันสหรัฐฯ ไม่ให้เข้าใกล้น่านน้ำของจีน ที่เรียกว่ายุทธศาสตร์ Anti-Access/ Area-Denial (A2/AD)²⁴⁷ จีนได้ประกาศให้ทะเลจีนตะวันออกเป็นเขตป้องกันภัยทางอากาศหรือ ADIZ (Air Defense Identification Zone) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2013 แต่ยังไม่ได้มีการประกาศในทะเลจีนใต้แต่อย่างใด นอกจากนี้ ตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคม ค.ศ. 2014 จีนได้เข้าไปยึดครองพื้นที่ต่างๆ ในทะเลจีนใต้มากขึ้น โดยมีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่างๆ รวมทั้งการถมทะเลเพื่อสร้างเกาะใหม่ขึ้นมา เพื่อสร้างสนามบินหรือลานบินขนาดย่อมสำหรับให้เครื่องบินรบสามารถบินขึ้นและลงได้ เช่น ที่ Johnson South Reef บนหมู่เกาะ Spratly เป็นต้น²⁴⁸

แผนที่ 4: First Island Chain และ Second Island Chain



ที่มา: BBC News

²⁴⁷ โปรตดู Andrew F. Krepinevich, Jr., “How to Deter China: The Case for Archipelagic Defense”, *Foreign Affairs*, March/ April 2015, pp. 78-86.

²⁴⁸ Rupert Wingfield-Hayes, “China’s Island Factory”, *BBC News*, 9 September 2014 <http://www.bbc.co.uk/news/special/2014/newsspec_8701/index.html>.

ประการที่สอง จีน เวียดนาม และฟิลิปปินส์ได้ยื่นกรณสิทธิอำนาจของตนโดยฝ่ายเดียว ในทะเลจีนใต้ด้วยการบังคับใช้กฎหมายของตน รวมทั้งควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในบริเวณ ที่ตนอ้างกรรมสิทธิ์ และกีดกันรัฐอื่น ในด้านการประมง จีนได้ออกและบังคับใช้คำสั่งฝ่ายเดียว โดยห้าม ไม่ให้มีการจับปลาในพื้นที่ส่วนต่างๆ ของทะเลเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 หน่วยลาดตระเวน เพื่อความมั่นคงทางทะเลของจีนได้กักขังชาวประมงเวียดนาม ยึดทรัพย์สินของผู้ถูกจับกุม²⁴⁹ และ หลายครั้งขับไล่เรือของเวียดนามและฟิลิปปินส์ที่พยายามเข้ามาจับปลาในน่านน้ำทะเลจีนใต้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา เหตุการณ์การจับกุมชาวประมงโดยยามชายฝั่งของชาติต่างๆ เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เหตุการณ์ครั้งรุนแรงที่สุดคือ เหตุการณ์การจับตัวชาวประมงชาวจีนในบริเวณเกาะหาดทราย Scarborough ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2012 โดยเหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อเรือรบฟิลิปปินส์พยายามจะจับกุมตัวชาวประมงจีน หลังจากพบว่ามีเรือประมงจีนหลายลำเข้ามาจับปลาอย่างผิดกฎหมายในบริเวณเกาะหาดทรายนี้ อย่างไรก็ตาม เรือสอดแนมของจีนสองลำได้เข้ามาแทรกแซงและช่วยเหลือชาวประมงจีนออกไป กรณีนี้ ยิ่งทำให้ความสัมพันธ์จีน-ฟิลิปปินส์ตึงเครียดลงไปอีก โดยจีนได้กดดันฟิลิปปินส์ด้วยการคว่ำบาตร ทางเศรษฐกิจ เช่น การไม่นำเข้ากล้วยจากฟิลิปปินส์²⁵⁰ เหตุการณ์เกาะหาดทราย Scarborough ยังเพิ่มความกังวลของภูมิภาคเกี่ยวกับข้ออ้างกรรมสิทธิ์ของจีนซึ่งยื่นกรณรุกคืบมากขึ้นเรื่อยๆ ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของผู้อ้างกรรมสิทธิ์อื่นๆ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากพื้นที่ข้อพิพาทหลัก²⁵¹

ในด้านการสำรวจพลังงาน ทั้งเวียดนามและฟิลิปปินส์ต่างอนุญาตให้บริษัทน้ำมันต่างชาติ เข้าไปสำรวจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะมากขึ้น โดยอ้างความชอบธรรม ตามกฎหมายทะเล ในขณะที่จีนได้ขัดขวางการสำรวจหรือความพยายามที่จะขุดเจาะพลังงานของเวียดนาม และฟิลิปปินส์ โดยอ้างถึงแผนที่เส้นประ 9 เส้น ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 เป็นต้นมา จีนได้ข่มขู่ บริษัทสำรวจน้ำมันที่ได้รับสัมปทานจากเวียดนามหลายบริษัทไม่ให้เข้ามาสำรวจในพื้นที่ใกล้กับหมู่เกาะ Spartly ของจีน เช่น ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2007 จีนได้ข่มขู่บริษัท British Petroleum (BP) ที่ได้สัมปทาน

²⁴⁹ ในปี ค.ศ. 2010 พบว่าเหตุการณ์กรณีระหว่างจีนและเวียดนามมาถึงจุดขีดสุด พร้อมกับที่พบความพยายามของเวียดนาม ในการทำให้ข้อพิพาทเป็นประเด็นนานาชาติโดยใช้ตำแหน่งประเทศเจ้าภาพอาเซียนในปีนั้น โปรดดู Carlyle Thayer, “The Tyranny of Geography: Vietnamese Strategies to Constrain China in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33: No. 3 (2011): pp. 357-361.

²⁵⁰ โปรดดู Maria Ortuoste, “The Philippines in the South China Sea: Out of Time, Out of Options?” in *Southeast Asian Affairs 2013*, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2013), pp. 240-253.

²⁵¹ Michael Swaine and M. Taylor Fravel, “China’s Assertive Behavior Part Two: The Maritime Periphery”, *China Leadership Monitor*, Vol. 35 (Summer 2011), pp. 5-6.

จากเวียดนามให้สร้างท่าอากาศยานนอกชายฝั่งทะเลภาคใต้ของเวียดนาม โดยจีนอ้างว่าบริเวณดังกล่าว อยู่ใกล้กับทะเลอาณาเขตของจีนในหมู่เกาะ Sparty ในปี ค.ศ. 2009 จีนยังห้ามไม่ให้ฟิลิปปินส์ ขุดเจาะน้ำมันในอาณาบริเวณ Reed Bank ซึ่งห่างจากชายฝั่งของเกาะ Palawan ซึ่งเป็นจังหวัด ด้านตะวันตกสุดของฟิลิปปินส์ เพียง 60 ไมล์เท่านั้น²⁵²

ในปี ค.ศ. 2011 จีนพยายามปฏิเสธไม่ให้ฟิลิปปินส์และเวียดนามเข้าไปสำรวจพลังงาน ภายในพื้นที่ EEZ ของตน จนเกิดเหตุการณ์การตัดสายเคเบิลของเรือสำรวจน้ำมันของเวียดนาม และฟิลิปปินส์หลายครั้ง ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 กองทัพเรือของจีนได้ทำลายเรือสำรวจ ขุดเจาะพลังงานสองลำของเวียดนาม จนนำไปสู่การประท้วงต่อต้านจีนบนท้องถนนในเวียดนาม ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2013²⁵³ ต่อมา ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 บริษัทน้ำมันนอกชายฝั่งแห่งชาติ จีน (CNOOC) ยังได้สร้างแท่นขุดเจาะน้ำมันขนาดใหญ่คือ Haiyang Shiyou-981 ในทะเลใกล้กับหมู่เกาะ Paracel ซึ่งก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างเรือรบของจีนและเวียดนาม และในเดือนมิถุนายนยังได้ ส่งแท่นขุดเจาะแท่นที่ 2 เข้าไปอีก ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนำมาสู่การชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ของชาวเวียดนาม และเผาทำลายโรงงานของจีนประมาณ 15 โรงงานในเวียดนาม ในเวลาต่อมาจีนได้ตัดสินใจถอนแท่นขุด เจาะออกมาในเดือนกรกฎาคม²⁵⁴

ประการที่สาม รัฐบาลต่างๆ ยืนกรานสิทธิอำนาจอของตนโดยฝ่ายเดียวด้วยการเสริมสร้างขีดความสามารถทางการทหาร รวมทั้งการเพิ่มกิจกรรมการสอดแนมและการลาดตระเวนในทะเลจีนใต้ แม้ว่า จีนไม่ได้เป็นเพียงรัฐเดียวที่ยืนกรานสิทธิอำนาจอเหล่านี้ แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา การกระทำของ จีนเพื่อสนับสนุนข้ออ้างกรรมสิทธิ์ของตนนับว่าหนักหน่วงกว่าชาติอื่น อีกทั้งยัง “ขยายวงกว้างผิดปกติและ คลุมเครืออย่างจงใจ”²⁵⁵ กล่าวโดยย่อ จีนมีท่าทีแข็งกร้าวมากขึ้นในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะในด้าน

²⁵² Rupert Wingfield-Hayes, “China’s Island Factory”, **BBC News**, 9 September 2014 <http://www.bbc.co.uk/news/special/2014/newsspec_8701/index.html>.

²⁵³ Joseph Chinyong Liow, and Rajni Gamage, “The Quest for Regional and Domestic Stability”, in **Southeast Asian Affairs 2014**, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), p. 6.

²⁵⁴ “South China Sea Dispute”, **BBC News**, 17 April 2015; See Seng Tan, and Oleg Korovin, “Seeking Stability in Turbulent Times: Southeast Asia’s New Normal?” in **Southeast Asian Affairs 2015**, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015), pp. 10-11. ในมุมมองของเวียดนาม โปรดดู Ramses Amer, “Vietnam in 2014: Crisis with China Makes Headlines”, in **Southeast Asian Affairs 2015**, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2015), pp. 387-401.

²⁵⁵ Denny Roy, “South China Sea: Not Just About ‘Free Navigation’ “, **Asia-Pacific Bulletin**, 4 September 2012.

การทหาร จีนได้พัฒนาแสนยานุภาพทางการทหารอย่างรวดเร็วนำ²⁵⁶ ทั้งอาวุธยุทโธปกรณ์และฐานทัพเรือดำน้ำที่เกาะไหหลำ ในเชิงเปรียบเทียบแล้ว ความสัมพันธ์ทางการทหารระหว่างจีนและรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นเป็นความสัมพันธ์แบบอสมมาตร โดยจีนมีความเข้มแข็งและขีดความสามารถสูงกว่ามาก ทั้งยังแสดงแสนยานุภาพต่างๆ ในทะเลจีนใต้ เช่น²⁵⁷

- ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 จีนได้ส่งกองเรือรบเล็ก 4 ลำไปยังทะเลจีนใต้ ได้แก่ เรือยกพลขึ้นบก Jinggangshan, เรือพิฆาต Lanzhou, และเรือฟริเกต Yulin และ Hengshui โดยมีพิธีสาบานตนรับหน้าที่ของกองทัพเรือจีน โดยให้คำมั่นสัญญาจะ “ปกป้องทะเลจีนใต้ อำนวยรักษาอำนาจอธิปไตยแห่งชาติและมุ่งไปสู่ความฝันของจีนที่เข้มแข็ง” โดยพิธีดังกล่าวจัดขึ้นใกล้กับเกาะ James Shoal ซึ่งห่างจากมาเลเซียเพียง 80 กิโลเมตร

- ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2013 จีนยังได้ส่งเรือบรรทุกเครื่องบินรบลำแรกชื่อ Liaoning ไปยังทะเลจีนใต้เป็นครั้งแรก และยังเผชิญหน้ากับเรือรบของสหรัฐฯ USS Cowpens ซึ่งแล่นเข้ามาในบริเวณทะเลจีนใต้ จีนได้เรียกร้องให้เรือรบของสหรัฐฯ ถอนตัวออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว ในขณะที่สหรัฐฯ กล่าวว่า เรือรบของตนแล่นอยู่ในน่านน้ำสากล ซึ่งเรือรบของจีนได้ยิงกระสุนข้ามเรือของสหรัฐฯ ไปเพื่อเป็นการข่มขู่

- ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2014 จีนได้ส่งกองเรือเล็ก ซึ่งประกอบด้วยเรือพิฆาตสองลำและเรือยกพลขึ้นบกอีกหนึ่งลำไปยังทะเลจีนใต้ โดยแล่นผ่านหมู่เกาะ Paracel และ James Shoal โดยมีการฝึกซ้อมรบและปฏิบัติการต่อต้านโจรสลัด รวมทั้งปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ

²⁵⁶ อนึ่ง นักวิชาการยังคงถกเถียงกันอยู่ว่าทำไมหรืออะไรคือสาเหตุสำคัญที่ทำให้จีนเปลี่ยนแปลงนโยบายมาสู่ความแข็งกร้าวมากขึ้น นักวิชาการสภาจริงนิยม (เช่น John Mearsheimer) มองว่า ขีดความสามารถทางวัตถุ ทั้งเศรษฐกิจและการทหารผลักดันให้มหาอำนาจแสวงหาความเป็นเจ้ามหาอำนาจในระดับภูมิภาคเพื่อที่จะรับประกันความมั่นคงของรัฐตนเอง ในขณะที่นักวิชาการบางคนเสนอว่าท่าทีที่แข็งกร้าวของจีนมาจากการตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่หันกลับมาหาเอเชียมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการพยายามสกัดกั้นการผงาดขึ้นมาของจีนนั่นเอง โปรดดู John J. Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3 (2010): pp. 381-96. และ Chu Shulong, “China’s View on US Policy in the South China Sea”, in *Perspectives on the South China Sea: Diplomatic, Legal, and Security Dimensions of the Dispute*, eds. Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B Poling (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2014), pp. 13-19.

²⁵⁷ Phillip C. Saunders, “The Role of the Chinese Military in the South China Sea”, in *Perspectives on the South China Sea: Diplomatic, Legal, and Security Dimensions of the Dispute*, eds. Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B Poling (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2014), p. 133.

อาจกล่าวได้ว่าการเพิ่มกำลังทางการทหารนั้น จีนต้องการแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถทางการทหารเพื่อการข่มขู่รัฐขนาดเล็กๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในอีกด้านหนึ่งคือการสอดแนมและการลาดตระเวน จีนได้ใช้กองกำลังกึ่งทหารในบริเวณทะเลจีนใต้มากกว่ากำลังทางทหารโดยตรง และพยายามหลีกเลี่ยงการปะทะกันทางการทหาร โดยเฉพาะหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแบบกึ่งทหารสองหน่วย ได้แก่ (1) หน่วยสอดแนมทางทะเลแห่งประเทศจีน (China Marine Surveillance) มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทางทะเลภายใต้การกำกับดูแลขององค์การปกครองบริหารมหาสมุทรแห่งรัฐ และ (2) ศูนย์บัญชาการบังคับใช้กฎหมายประมง (Fisheries Law Enforcement Command) โดยทั้งสองหน่วยงานมีเรือลาดตระเวนคุณภาพดีเป็นของตัวเองและกำลังอยู่ในระหว่างการยกระดับและขยายกำลังพล²⁵⁸ การใช้กองกำลังกึ่งทหารของจีนเป็นไปเพื่อนำเสนอภาพลักษณ์ว่าตนได้ใช้แนวทางที่ปราศจากกำลังทางอาวุธและทหาร พร้อมทั้งการมีแสนยานุภาพทางยุทธนาวีที่เหนือกว่าไว้ในมือ²⁵⁹ การกระทำเช่นนี้ผลักดันให้รัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งอ่อนแอกว่าทางการทหารตกอยู่ในสถานการณ์ที่ต้อกว่าในเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ การไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้จะถือว่าเป็นการยอมรับสิทธิอำนาจของจีนเหนือพื้นที่พิพาทในทางปฏิบัติ (de facto) ขณะที่การตอบโต้โดยใช้กำลังก็เสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่าทำสงครามกับเรือที่ไม่มีอาวุธ หากครั้งนั้นวางกำลังเรือรบหรือก็เสี่ยงพบกับการเผชิญหน้าทางการทหารที่เสียเปรียบและอสมมาตรในทางกำลัง²⁶⁰

ประการที่สี่ มหาอำนาจอย่างจีนคงสิทธิอำนาจของตนโดยฝ่ายเดียวด้วยการพยายามขัดขวางยับยั้งการเจรจาต่อรองหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาคที่จะเป็นอุปสรรคต่อการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ และเรียกร้องให้มีการแก้ไขข้อพิพาทด้วยกรอบการเจรจาแบบทวิภาคีเท่านั้น แม้ว่าจีนได้ทำปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของรัฐภาคีในทะเลจีนใต้ (DoC) กับอาเซียนก็ตาม นอกจากนี้จีนยังปฏิเสธการแก้ไขข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการ (arbitration) ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea) หรือ UNCLOS อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2009 จีนประท้วงทันทีต่อการยื่นเสนอเส้นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลของเวียดนามและมาเลเซียต่อคณะกรรมการกำหนดขอบเขตของไหล่ทวีป (Commission on the Limits on the Continental Shelf) หรือ CLCS โดยอ้างว่าเป็นการละเมิดต่ออำนาจอธิปไตยของจีน และร้องขอให้องค์การสหประชาชาติปฏิเสธ

²⁵⁸ Goh, *The Struggle for Order*, p. 109.

²⁵⁹ "Small wars loom large on China's horizon", *Asia Times*, 6 April 2012.

²⁶⁰ James Holmes, "China's Small Stick Diplomacy", *The Diplomat*, 21 May 2012.

ข้อเสนอดังกล่าวของทั้งสองประเทศ โดยจีนในฐานะประเทศผู้อ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะ Spartyly ทั้งหมด ได้ชี้แจงต่อ CLCS ว่า “หมู่เกาะน่านชาเป็นของจีน จึงทำให้จีนมีสิทธิ์เต็มที่ในการครอบครองทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป”²⁶¹ ต่อมาในเดือนมกราคม ค.ศ. 2013 เมื่อฟิลิปปินส์ ได้ยื่นเรื่องต่อศาลอนุญาโตตุลาการ เพื่อที่จะท้าทายการอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนในทะเลจีนใต้ จีนก็ได้ปฏิเสธอีกครั้ง (ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป) อาจกล่าวได้ว่า จีนใช้นโยบายแบบคู่ขนานหรือ dual track policy ในการบริหารจัดการความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ นั่นคือ ในด้านหนึ่ง เจรจาต่อรองทวิภาคีกับคู่พิพาท และในอีกด้านหนึ่ง เจรจากับอาเซียนเพื่อเร่งเเจรจาจัดทำแนวปฏิบัติหรือ Code of Conduct ในทะเลจีนใต้

นอกจากนี้ จีนยังได้ต่อต้านการเข้ามายุ่งเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่ไม่ได้อ้างกรรมสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะการปฏิเสธวาทกรรมเรื่อง “เสรีภาพในการเดินเรือ” ของสหรัฐฯ ซึ่งนิยามในความหมายกว้าง ที่ครอบคลุมให้กองทัพเรือและปฏิบัติการสอดแนมของสหรัฐฯ เข้ามาในทะเลจีนใต้ได้อย่างอิสระ ยกตัวอย่างเช่น ในการประชุมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) ครั้งที่ 8 ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2013 เมื่อประเด็นปัญหาทะเลจีนใต้ถูกหยิบยกขึ้นมาโดย John Kerry รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐฯ ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ได้กล่าวยั่วว่า “เสรีภาพในการเรือในทะเลจีนใต้ไม่เคยเป็นประเด็นปัญหา และจะไม่มีวันเป็น” ในอนาคต²⁶² หรือในการประชุมที่กรุงเนปิดอว์ เมียนมา ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2014 Wang Yi รัฐมนตรีต่างประเทศของจีน ได้วิจารณ์ข้อเสนอของรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่ว่าจีนมีนโยบายที่ “ยั่วยุ” และมุ่ง “เปลี่ยนแปลงสถานะเดิม” ในทะเลจีนใต้ ว่า “ไม่ถูกต้องกาลเทศะ” และยืนยันกรานว่า “สถานการณ์ในทะเลจีนใต้โดยทั่วไปแล้วมีเสถียรภาพ และเสรีภาพในการเดินเรือที่นั่นไม่เคยเป็นปัญหาแต่ประการใด” และ “ประเทศต่างๆ ภายนอกภูมิภาคสามารถมีความวิตกกังวลอย่างชอบธรรม แต่ถ้ารัฐเหล่านั้นมาที่นี่เพื่อที่จะชี้นิ้วสั่ง เราก็จะต่อต้านการกระทำเช่นนั้น”²⁶³ อาจกล่าวได้ว่า การที่จีนไม่ยอมรับวาทกรรมเรื่อง “เสรีภาพในการเดินเรือ” ของสหรัฐฯ เป็นการต่อสู้แข่งขันระหว่างสองมหาอำนาจหลักของโลก เพื่อแย่งชิงพื้นที่การครองอิทธิพลเหนือบริเวณแปซิฟิกตะวันตก

กระนั้นก็ดี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา ท่าทีนโยบายต่างประเทศของจีนที่แข็งกร้าวมากขึ้น กลับยิ่งผลักดันให้รัฐคู่พิพาทเข้าเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะฟิลิปปินส์และเวียดนามได้พยายามปรับดุลแห่งอำนาจกับจีน ด้วยการหันไปพึ่งสหรัฐฯ โดยโน้มน้าวให้กลับมาสนับสนุนเชิงยุทธศาสตร์

²⁶¹ Joseph Chinyonh Liow, “Southeast Asia in 2009: A Year Fought with Challenges”, in *Southeast Asian Affairs 2010*, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), p. 13.

²⁶² อ้างใน Liow, and Gamage, “The Quest for Regional and Domestic Stability”, p. 7.

²⁶³ อ้างใน Tan, and Korovin, “Seeking Stability in Turbulent Times: Southeast Asia’s New Normal?” p. 11.

ในทะเลจีนใต้อีกครั้ง หรือเราอาจจะเรียกว่าเป็นยุทธศาสตร์การประกันความเสี่ยงหรือ hedging strategy²⁶⁴ การเดินหมากในครั้งนี้เกิดขึ้นพร้อมกับที่สหรัฐฯ กำลังมีความกังวลเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับความแข็งแกร่งทางทะเลของจีน ในระยะยาวแล้ว สหรัฐฯ มีความกังวลเกี่ยวกับอำนาจทางการทหารที่เติบโตขึ้นของจีน และการขานรับต่อความต้องการให้ขยายเขตอิทธิพลนั้นก็เพิ่มขึ้นด้วยจากการค้นพบฐานทัพเรือดำน้ำนิวเคลียร์บนเกาะไหหลำ ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อหยุดยั้งรัฐอื่นและดำเนินการอ้างกรรมสิทธิ์ทางทะเลในทะเลจีนใต้ต่อไปได้²⁶⁵ ฐานทัพเรือสำคัญนี้จะเพิ่มเติมพลังของจีนในการปกป้องรักษาการเข้าถึงน่านน้ำในพื้นที่ดังกล่าวเอาไว้ และยังทำให้ดุลอำนาจทางการทหารระหว่างรัฐผู้อ้างกรรมสิทธิ์ด้วยกันเป็นไปในทิศทางที่จีนได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น²⁶⁶

บทบาทของสหรัฐอเมริกาในกรณีพิพาททะเลจีนใต้

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา รัฐบาล Barack H. Obama ได้ขยายการค้ำประกันทางด้านยุทธศาสตร์แก่รัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้นด้วยการสนับสนุนทางการทูตและการป้องปรามทางการทหาร ที่สำคัญยิ่งกว่าคือการที่สหรัฐฯ เข้ามาแทรกแซงการบริหารจัดการความขัดแย้งในทะเลจีนใต้อย่างชัดเจนมากขึ้น ด้วยการนิยามผลประโยชน์หลักของส่วนรวมที่ทุกคนมีส่วนได้ส่วนเสียกันอยู่ และวิธีในการคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมดังกล่าว ในการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum: ARF) ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนามเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2010 Hillary Clinton รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ ได้กล่าวถ้อยแถลงไว้ โดยยืนยันว่า สหรัฐฯ มี “ผลประโยชน์แห่งชาติในเรื่องเสรีภาพในการเดินเรือ การเปิดน่านน้ำเอเชียแก่ส่วนรวม และการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ” ในทะเลจีนใต้ เนื่องจาก

²⁶⁴ โปรดดู Le Hong Hiep, “Vietnam’s Hedging Strategy against China since Normalization”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35: No. 3 (2013): pp. 333-368.

²⁶⁵ Mark J. Valencia, “The South China Sea Hydra”, *Nautilus Institute Policy Forum*, 24 July 2009; Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, pp. 74-76.

²⁶⁶ ตัวอย่างเช่น เวียดนาม ซึ่งเป็นประเทศที่ทรงอำนาจทางทหารที่สุดในหมู่ผู้อ้างกรรมสิทธิ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกันนั้น เพียงแต่บำรุงรักษาเรือดำน้ำดีเซลไฟฟ้ารุ่น Kilo หกลำแรกของตนในปี ค.ศ. 2009 ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่มีรายงานว่ากองทัพเรือของจีนครอบครองเรือดำน้ำดีเซลไฟฟ้าจำนวน 58 ลำ และเรือดำน้ำนิวเคลียร์ 8 ลำ เพิ่มเติมจากการมีฝูงเครื่องบินรบขนาดใหญ่ที่สุดในหมู่รัฐผู้อ้างกรรมสิทธิ์ด้วยกัน Ralf Emmers, “ASEAN’s Search for Neutrality in the South China Sea”, *Asian Journal of Peacebuilding*, Vol. 2: No. 1 (2014): p. 66. โปรดดู Carlyle A. Thayer, “Vietnam’s Maritime Forces”, in *Perspectives on the South China Sea: Diplomatic, Legal, and Security Dimensions of the Dispute*, eds. Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B Poling (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2014), pp. 136-148.

สิ่งเหล่านี้คือหลักสากลซึ่งใช้โดย “ประชาคมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง” การแก้ไขข้อพิพาททะเลจีนใต้จึง “สำคัญอย่างยิ่งต่อเสถียรภาพของภูมิภาค”²⁶⁷ กล่าวคือ เนื่องจากข้อพิพาทเหล่านี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม ข้อพิพาทเหล่านี้จึงไม่สามารถถูกบริหารจัดการแบบทวิภาคีได้ และดังนั้นสหรัฐฯ จึงมีเหตุผลอันชอบธรรมให้ควรกังวล รัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางกลุ่มเรียกร้องให้สหรัฐฯ แสดงการสนับสนุนอย่างชัดเจนต่อวาระของอาเซียนในการเจรจาแบบพหุภาคีกับจีน รวมไปถึงส่งเสริมให้เกิดการเน้นย้ำสิทธิอำนาจของหลักการระหว่างประเทศและผลประโยชน์ที่นานาชาติเป็นผู้ถือด้วย อาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่สหรัฐฯ มีความสนใจปัญหาทะเลจีนใต้อย่างชัดเจนมากที่สุด ท่าทีของสหรัฐฯ ทำให้ Yang Jiechi รัฐมนตรีต่างประเทศของจีนไม่พอใจเป็นอย่างมากและเดินออกจากการประชุมพร้อมทั้งออกมาเตือนอาเซียนว่า “จีนเป็นประเทศใหญ่ ส่วนประเทศอื่นๆ เป็นเพียงประเทศเล็กๆ และนี่คือข้อเท็จจริง”²⁶⁸

ประธานาธิบดี Obama ได้เน้นย้ำถึงประโยชน์ส่วนรวมสำคัญสามประการ ที่สหรัฐฯ มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในทะเลจีนใต้ ได้แก่ เสรีภาพในการเดินเรือ การแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติ และการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศทางทะเล²⁶⁹ ขณะที่ Robert Gates รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม ระบุถึงหลักสามข้อดังกล่าวว่าเป็น “หลักการเพื่อสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาค” ในการเปิดการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน+8 (ASEAN Defense Ministers Meeting Plus: ADMM+8) เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2010 Gates ย้ำให้รัฐมนตรีกลาโหมของแต่ละฝ่ายระลึกถึงข้อผูกพันของสหรัฐฯ ในการจัดหาคุ้มครองความมั่นคงในภูมิภาคให้แก่กลุ่มของตนและส่วนรวม โดยเขากล่าวว่า “สหรัฐฯ ได้ใช้สิทธิของเราและสนับสนุนสิทธิของผู้อื่นในการเดินทางผ่าน หรือดำเนินกิจกรรมในน่านน้ำระหว่างประเทศมาโดยตลอด สิ่งนี้จะไม่เปลี่ยนแปลงไป และข้อผูกพันของเราในการเข้าร่วมกิจกรรมและการซ้อมรบร่วมกับพันธมิตร และหุ้นส่วนของเราจะไม่เปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน กิจกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นเป็นกิจวัตร และเป็นส่วนประกอบสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงข้อผูกพันของเราในการรักษาสันติภาพและเสถียรภาพ รวมไปถึงส่งเสริมเสรีภาพในการเดินเรือให้แก่ภูมิภาค”²⁷⁰

²⁶⁷ อ้างใน Mann, *The Obamians*, p. 246.

²⁶⁸ อ้างใน Carlyle A. Thayer, “The United States, China and Southeast Asia”, in *Southeast Asian Affairs 2011*, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011), p. 21.

²⁶⁹ “Obama and ASEAN leaders call for peaceful resolution of maritime disputes”, *LA Times*, 25 September 2010; “Sino-U.S. ties falter over South China Sea”, *China Daily*, 27 September 2010.

²⁷⁰ อ้างใน Thayer, “The United States, China and Southeast Asia”, p. 22.

นियามการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติของสหรัฐฯ ยังได้รับการขยายความโดย Clinton ในการประชุม ARF เช่นกัน จากการสนับสนุน “กระบวนการร่วมมือทางการทูตของผู้อ้างกรรมสิทธิ์ทุกฝ่ายเพื่อแก้ไขข้อพิพาทเรื่องดินแดนต่างๆ โดยปราศจากการบังคับ” นี้เป็นสูตรสมการซึ่งไปไกลกว่าข้อกำหนดก่อนหน้านี้ที่ห้ามเพียงการ “คุกคามหรือใช้กำลัง” เท่านั้น หลังจากตกลงกันไม่ได้ในเรื่องเกาะหาดทราย Scarborough ในปี ค.ศ. 2012 คำแถลงอย่างเป็นทางการของกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ ว่าด้วยนโยบายของสหรัฐฯ เรื่องทะเลจีนใต้ได้เรียกร้องอย่างครอบคลุมให้แก้ไขข้อพิพาท “โดยปราศจากการบังคับ ปราศจากการข่มขู่ ปราศจากการคุกคาม และปราศจากการใช้กำลัง” แถลงการณ์ของสหรัฐฯ ยังสนับสนุนกรอบการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่นำโดยอาเซียนว่าเป็นรูปแบบการบริหารจัดการความขัดแย้งที่สำคัญ และเน้นย้ำสนับสนุนเชิงรุกให้ “อาเซียนมีความสามัคคีและเป็นผู้นำในการพูดคุยระดับภูมิภาค” อีกด้วย²⁷¹

รัฐบาล Obama ยังชื่นชมด้วยว่ากรอบของกฎหมายระหว่างประเทศเป็นรูปแบบการบริหารจัดการความขัดแย้งที่สำคัญ โดย Clinton ได้สนับสนุนหลักการของ UNCLOS อย่างเปิดเผยว่า “การอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ทางทะเลอย่างชอบธรรมในทะเลจีนใต้ทั้งหมด ควรมาจากการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนภาคพื้นดิน” กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้แนะนำให้ “ใช้อินญญาโตตุลาการหรือกลไกอื่นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ” เพื่อแก้ไขข้อพิพาทด้านดินแดนเหล่านี้เป็นการเฉพาะด้วย²⁷² ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา รัฐบาล Obama จึงมีท่าทีเปลี่ยนแปลงจากการจดจ่ออยู่กับการประกันเสรีภาพในการเดินเรือแบบดั้งเดิมที่คับแคบ ไปสู่การให้ความสนใจกับรูปแบบการบริหารจัดการข้อพิพาทเรื่องดินแดนในทะเลจีนใต้มากขึ้น มีคำชื่นชมจากภูมิภาคต่อความพยายามของรัฐบาล Obama ในการเป็นผู้นำและผลักดันให้ผู้ออกนอกกลุ่มนอกทางกลับเข้ามาสู่ระเบียบด้วยการสนับสนุนเชิงสิทธิอำนาจต่อกระบวนการทางสถาบันของอาเซียนและการดำเนินการตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อความกังวลในภูมิภาคเพิ่มขึ้นหลังเกิดความขัดแย้งระหว่างจีนกับญี่ปุ่นในช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม ค.ศ. 2010 จากการที่ญี่ปุ่นกักขังเรือเหมาของจีนใกล้เกาะ Diaoyu/ Senkaku²⁷³ Lee Hsien Loong นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ได้ชื่นชมบทบาทของสหรัฐฯ อย่างเปิดเผยว่าเป็นผู้บริหารจัดการและค้ำประกันความมั่นคงให้แก่ภูมิภาคนี้ เขาได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่สหรัฐฯ ต้องยังตื่นตัวอยู่ในเอเชียเพื่อแสดงว่าตน “ได้รับการยอมรับ” เนื่องจาก “สหรัฐฯ มีบทบาทต่อเอเชียในลักษณะที่จีนไม่สามารถแทนที่ได้” ซึ่งรวมไปถึง “การรักษาสันติภาพในภูมิภาค” ด้วย²⁷⁴

²⁷¹ อ้างใน Goh, *The Struggle for Order*, p. 111.

²⁷² อ้างใน Goh, *The Struggle for Order*, p. 111.

²⁷³ Michael Yahuda, *Sino-Japanese Relations after the Cold War: Two Tigers Sharing a Mountain* (London and New York: Routledge, 2014), p. 55.

²⁷⁴ “U.S., ASEAN to push back against China”, *Wall Street Journal*, 22 September 2010.

อาจกล่าวได้ว่า รัฐต่างๆ ที่เป็นคู่พิพาทกับจีนยังให้ความสำคัญกับบทบาทของสหรัฐฯ ในฐานะผู้ค้ำประกันความมั่นคงของภูมิภาค หรือมหาอำนาจนำในเอเชีย-แปซิฟิก ในปี ค.ศ. 2011 นโยบายต่างประเทศของ Obama ต่อเอเชียมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อเขาประกาศนโยบาย “การหันหาเอเชีย” (Pivot to Asia) หรือยุทธศาสตร์การปรับดุลอำนาจใหม่ (rebalancing) ในทางการทหาร นโยบายนี้หมายถึงการวางแผนเพื่อพัฒนาการจัดวางฐานทัพให้ทันสมัย การสร้างความเข้มแข็งและเชื่อมต่อกับหุ้นส่วนด้านความมั่นคงของตน และพัฒนาภาพลักษณ์และบทบาททางทหารของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก²⁷⁵ เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสรรกำลังของสหรัฐฯ หลังถอนตัวออกจากอิรัก (ภายในปี ค.ศ. 2011) และอัฟกานิสถาน (ภายในปี ค.ศ. 2014) และเกิดขึ้นในขณะที่สหรัฐฯ กำลังเผชิญกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและปัญหาทางการคลังสาธารณะ แม้ว่าการปรับดุลอำนาจใหม่ครั้งนี้อาจถูกเถียงได้ว่ามีนัยสำคัญเชิงสัญลักษณ์มากกว่าเชิงปฏิบัติการ การปรับดุลจะรวมถึงการวางแผนเพิ่มกำลังทหารในเอเชีย-แปซิฟิก จากร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 60 ของกำลังยุทธนาวิและอากาศยานทั้งหมด²⁷⁶ และยุทธศาสตร์ใหม่นี้มีวัตถุประสงค์มุ่งไปที่ทะเลจีนใต้ โดยมียุทธศาสตร์สำคัญดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก การปรับการวางกำลังของทหารเรือสหรัฐฯ จำนวน 2,500 คนมาประจำการที่ตอนเหนือของออสเตรเลียซึ่งอยู่ใกล้กับภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกและมหาสมุทรอินเดีย และการนำเรือรบต่อสู้ชายฝั่งรุ่นใหม่จำนวน 4 ลำ ซึ่งเป็นเรือที่พัฒนาขึ้นเพื่อการตอบโต้ที่รวดเร็วในน่านน้ำชายฝั่งมาประจำการไว้ในประเทศสิงคโปร์²⁷⁷

ประการที่สอง คือ ความสัมพันธ์ทางการทหารระหว่างสหรัฐฯ กับฟิลิปปินส์ โดย Clinton ยืนยันถึงการเป็นพันธมิตรกันระหว่างสหรัฐฯ และฟิลิปปินส์ จากดาตฟ้าของเรือรบสหรัฐฯ ในอ่าวมะนิลา เธอกล่าวถึงทะเลโดยรอบเกาะหาดทราย Scarborough โดยใช้ชื่อว่า “ทะเลฟิลิปปินส์ตะวันตก” ตามที่ฟิลิปปินส์เรียกทะเลจีนใต้²⁷⁸ เรือดำน้ำนิวเคลียร์ USS Carolina ใช้เวลาอยู่ในอ่าว Subic เป็นเวลากว่าหนึ่งสัปดาห์ขณะกำลังเกิดความขัดแย้งระหว่างจีนและฟิลิปปินส์ว่าด้วยเรื่องเกาะหาดทราย Scarborough เพื่อใช้ประโยชน์จากนโยบายการหันหาเอเชียของสหรัฐฯ รัฐบาลของ Benigno S. Aquino III ได้ร้องขอให้มีการสนับสนุนเครื่องบินคุณภาพสูงและอุปกรณ์อื่นๆ จากพันธมิตรของตน

²⁷⁵ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, Vol. 189 (2011): pp. 56-63; U.S. Department of Defense 2012.

²⁷⁶ Leon Panetta, *Worthy Fights: A Memoir of Leadership in War and Peace* (London: Penguin Book, 2014).

²⁷⁷ Kaplan, *Asia’s Cauldron*, p. 181; Malcolm Cook, “Southeast Asia and the Major Powers: Engagement, Not Entanglement”, *Southeast Asian Affairs* (2014), p. 39.

²⁷⁸ “Clinton reaffirms military ties with the Philippines”, *New York Times*, 16 November 2011.

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2012 ทั้งสองฝ่ายตกลงกันว่ากองทัพและเครื่องบินของสหรัฐฯ จะกลับมาใช้ฐานทัพเก่าของสหรัฐฯ ใน Subic และ Clark Field อีกครั้ง²⁷⁹

ประการที่สาม คือ ความสัมพันธ์ทางการทหารระหว่างสหรัฐฯ กับเวียดนาม ในปี ค.ศ. 2010 ในขณะที่เวียดนามพยายามร้องขอให้สหรัฐฯ ช่วยกดดันจีนในเรื่องข้อพิพาททะเลจีนใต้ ปฏิสัมพันธ์ทางการทหารระหว่างสหรัฐฯ และเวียดนามเพิ่มขึ้นเช่นกัน เมื่อสองประเทศดำเนินการพูดคุยด้านกลาโหมแบบทวิภาคีและซ้อมรบร่วมกัน²⁸⁰ แต่ก็ยังคงรักษาข้อผูกพันทางยุทธศาสตร์หรือกระทั่งทำตามความปรารถนาของจีนอยู่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศของเวียดนามให้คำมั่นกับจีนว่า เวียดนามจะไม่เป็นพันธมิตรกับประเทศอื่น ยอมให้ต่างชาติตั้งฐานทัพในดินแดนของตน หรือพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศอื่นใดเพื่อพุ่งเป้าไปยังประเทศที่สาม ทั้งสองฝ่ายยังได้จัดการประชุมลับถึงห้าครั้งเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับหลักการเพื่อการแก้ไขปัญหาทางทะเล และเริ่มจัดการประชุมแบบพหุภาคีที่มีชื่อว่า การพูดคุยด้านความมั่นคงและยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศอีกด้วย²⁸¹ ไม่เหมือนกับความสนใจของฟิลิปปินส์ในการนำขีดความสามารถด้านการป้องปรามของสหรัฐฯ มาหนุนหลังตนเอง ยุทธศาสตร์แบบพึ่งพาตัวเองของเวียดนามเน้นพัฒนาความสัมพันธ์ทางการทหารกับสหรัฐฯ เพื่อแสดงอำนาจความเป็นอิสระของตนมากกว่าที่จะคานอำนาจของจีนโดยตรง²⁸²

ประการที่สี่ สหรัฐฯ ได้พยายามสร้างบทบาทและสถานะของตนในฐานะที่เป็นผู้ปกป้องค้ำประกันผลประโยชน์ส่วนรวมหรือบริการสาธารณะระหว่างประเทศในภูมิภาค ได้แก่ การปกป้องเสรีภาพในการเดินเรือในทะเลจีนใต้ ซึ่งสหรัฐฯ อ้างว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ ด้วย โดยผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาล Obama กล่าวย่ำมาโดยตลอด เช่น Hillary Clinton กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวตั้งแต่การประชุม ARF ที่เวียดนามในปี ค.ศ. 2010 หรือ John Kerry รัฐมนตรีต่างประเทศในสมัยที่ 2 ของ Obama ก็ยังคงยืนยันหลักการเสรีภาพในการเดินเรือว่าเป็นประเด็นห่วงกังวลของสหรัฐฯ เช่น ในการประชุม ARF ที่พม่าในปี ค.ศ. 2014 ภายหลังจากที่จีนนำเอาแท่นขุดเจาะน้ำมันเข้าไปยังหมู่เกาะ Paracel ในพื้นที่ทับซ้อนกับเวียดนาม Kerry วิพากษ์ถึง “ก้าวอย่างที่ยั่วยุ” โดยรัฐที่อ้างกรรมสิทธิ์บางรัฐ

²⁷⁹ โปรดตุ Charmaine G. Misalucha, “Strategic Communication: US-Philippines Relations and the American Rebalancing Strategy”, in *The New US Strategy towards Asia: Adapting to the American Pivot*, eds. William T. Tow, and Douglas Stuart (London and New York: Routledge, 2015), pp. 115-128.

²⁸⁰ Thayer, “Vietnam’s Maritime Forces”, p. 143.

²⁸¹ Mingjiang Li, “Chinese Debates of South China Sea Policy: Implications for Future Development”, *RSIS Working Paper*, Vol. 239 (2012): pp. 9-10.

²⁸² Thayer, “The Tyranny of Geography: Vietnamese Strategies to Constrain China in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33: No. 3 (2011): p. 364.

“ที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลงสถานะเดิม” ในทะเลจีนใต้²⁸³ นั่นคือ การวิจารณ์จีนทางอ้อมว่าเป็นตัวแสดงหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาที่สั่นคลอนความสัมพันธ์ที่ดีในภูมิภาคนี้ เป็นต้น

แม้ว่าสหรัฐฯ ได้ประกาศว่าการหันกลับมาแย่งเอเซียไม่ใช่เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจีน แต่ยุทธศาสตร์สำคัญของสหรัฐฯ ไม่ว่าจะเป็นการรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับพันธมิตรเดิม หรือการสร้างเพื่อนใหม่ในภูมิภาคนี้ รวมทั้งการโยกย้ายกำลังทางการทหารมายังเอเซีย-แปซิฟิกเพิ่มขึ้น ก็ถูกจับตามองว่าเป็นการรับมือกับปรากฏการณ์การผงาดขึ้นมาของจีน ในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ การแทรกแซงของสหรัฐฯ กลับยิ่งทำให้ทางแพร่งทางความมั่นคง (Security Dilemma) ตึงเครียดยิ่งขึ้น กล่าวคือ การหันกลับมาแย่งเอเซียของสหรัฐฯ ได้สร้างความหวาดระแวงให้แก่จีนเป็นอย่างมาก โดยจีนได้ขีดขวงการทำจารกรรมและการสอดแนมของกองเรือสหรัฐฯ ในทะเลจีนใต้

ในทัศนะของจีน ท่าทีและนโยบายที่แข็งกร้าวของสหรัฐฯ ที่เปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่หลังสุนทรพจน์ของ Hillary Clinton ที่เวียดนาม เป็นท่าทีที่ข่มขู่คุกคามความมั่นคงของจีนในทะเลจีนใต้ โดยไม่ได้เกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่ตึงเครียดในภูมิภาคนี้เอง เพราะจีนมองว่า ทะเลจีนใต้ก็มีเสถียรภาพและความมั่นคงอยู่แล้ว อย่างน้อยที่สุดก็ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002-2010 แม้ว่าจะมีเหตุกระทบกระทั่งกันอยู่บ้างก็ตาม ซึ่งจีนมองว่าไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด แต่ปัญหาเกิดจากสหรัฐฯ ซึ่งกำลังสูญเสียสถานะมหาอำนาจนำในภูมิภาค รวมทั้งสูญเสียสถานะคู่ค้ารายใหญ่ที่สุดของภูมิภาคนี้ และไม่สามารถเข้ามาลงทุนเพิ่มได้เนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจภายในประเทศ จึงต้องการหันกลับมาแย่งเอเซีย โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบโต้กับการผงาดขึ้นมาของจีน ด้วยเหตุนี้ สหรัฐฯ ต้องอ้างเหตุผลและทำให้สถานการณ์ในทะเลจีนใต้ดูตึงเครียดเกินความเป็นจริง เพื่อที่จะสามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายการหันหาเอเซียได้²⁸⁴ นอกจากนี้ แม้ว่าจุดยืนทางการของรัฐบาลสหรัฐฯ ที่ประกาศท่าทีเป็นกลางในความขัดแย้งทะเลจีนใต้ และส่งเสริมหลักการสากลเรื่องเสรีภาพในการเดินเรือ แต่ในความเป็นจริงแล้วสหรัฐฯ มีท่าทีชัดเจนในการเป็นปฏิปักษ์ต่อจีนในกรณีข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา โดยสหรัฐฯ ได้วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบายของจีน ในขณะที่ปกป้องหรือเลี่ยงไม่วิพากษ์การดำเนินนโยบายของรัฐพันธมิตร เช่น ญี่ปุ่นในทะเลจีนตะวันออกหรือฟิลิปปินส์และเวียดนามในทะเลจีนใต้ โฆษกกระทรวงการต่างประเทศของจีนวิพากษ์วิจารณ์สหรัฐฯ ที่มี “จุดยืนต่อกรณีพิพาทด้านอธิปไตย” ซึ่งขัดแย้งกับนโยบายของสหรัฐฯ ที่มีการประกาศมาอย่างยาวนาน และเสนอว่าสิทธิอธิปไตยของจีนในทะเลจีนใต้นั้นเป็น “ประวัติศาสตร์ความเป็นมาและชัดเจนแน่นอน”²⁸⁵

²⁸³ อ้างใน Tan, and Korovin, “Seeking Stability in Turbulent Times: Southeast Asia’s New Normal?” p. 10.

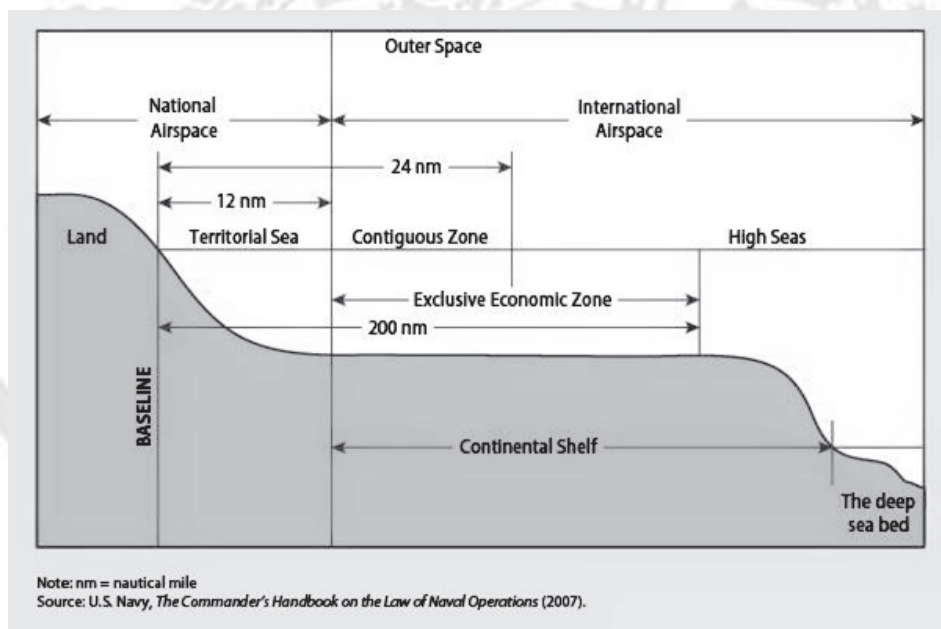
²⁸⁴ Chu Shulong, “China’s View on US Policy in the South China Sea”, p. 14. โปรดดู Zhu Feng, “Chinese Perspectives on the US Role in Southeast Asia”, in *Southeast Asian Affairs 2013*, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2013), pp. 51-60.

²⁸⁵ Chu Shulong, “China’s View on US Policy in the South China Sea”, p. 16.

การบริหารจัดการความขัดแย้ง: กรอบกฎหมายระหว่างประเทศและกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ: กฎหมายทะเล

ในระเบียบระหว่างประเทศ ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้อยู่ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) ในปี ค.ศ. 1982 กฎหมายดังกล่าวประมวลข้อตกลงโดยแบ่งได้เป็นสามชุด ได้แก่ (1) หลักการว่าอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำอ้างได้จากการครอบครองดินแดนภาคพื้นดินเป็นหลัก (2) การกำหนดเส้นฐาน (baseline) เพื่อวัดเขตพื้นที่เหล่านี้ และ (3) การจำกัดเขตแดนทางทะเลหรือทะเลอาณาเขต (ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล) และเขตทรัพยากรสองประเภทในทะเลหลวง ประกอบด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) เป็นรัศมีรวม ค.ศ. 200 ไมล์ทะเล (ซึ่งรัฐผู้อ้างกรรมสิทธิ์มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมด โดยเฉพาะการประมง และไฮโดรคาร์บอนจากใต้ทะเล) และพื้นที่ไหล่ทวีป (Continental Shelf) ซึ่งรัฐชายฝั่งสามารถขยายกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรใต้ทะเลไปได้ถึง 350 ไมล์ทะเลหรือมากกว่า UNCLOS ยังระบุถึงหลักเสรีภาพในการเดินเรือโดยคุ้มครองสิทธิการเดินเรือในเขต EEZ ให้แก่ทุกรัฐ พร้อมทั้งอนุมัติ “สิทธิสากลในการเล่นเรือโดยบริสุทธิ์ใจ” (universal rights of innocent passage) ผ่านเขตแดนทางทะเลต่างๆ

แผนภาพที่ 1: นิยามพื้นที่และเขตทางทะเลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล



²⁸⁶ M. Taylor Fravel, “Territorial and Maritime Boundary Disputes in Asia”, in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 542. สำหรับ UNCLOS โปรดดู <http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm>

ทุกฝ่ายในข้อพิพาทเรื่องทะเลจีนใต้ต่างยืนยันกรณว่าตนปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ความสำคัญของ UNCLOS ต่อการจัดการความขัดแย้งในที่นี้สะท้อนออกมาให้เห็นผ่านวิธีที่รัฐซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกภายใต้ UNCLOS ตีกรอบข้อพิพาทโดยตีความผิดแผกไปจากที่อนุสัญญากำหนดไว้ด้วย และขณะเดียวกัน อานุภาพสิทธิอำนาจ (authoritativeness) ของอนุสัญญาก็บ่งชี้ได้จากการที่ผู้อ้างกรรมสิทธิ์ได้ใช้ช่องทางและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าวเพื่อดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทของตนมากขึ้น ทั้งที่มีได้มีสถานะเป็นสมาชิก เช่น สหรัฐฯ ไม่ได้ให้สัตยาบันต่อ UNCLOS ในขณะที่จีนให้สัตยาบันในปี ค.ศ. 1996 ข้อขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในเรื่องกองทัพเรือและกิจกรรมต่างๆ ก็เป็นกรณีหนึ่งที่อยู่ภายใต้กรอบการเจรจาของ UNCLOS มาอย่างยาวนาน²⁸⁷ จุดยืนของสหรัฐฯ คือ “การเล่นเรื่อผ่านน้ำโดยบริสุทธิ์ใจ” ถือเป็นสิทธิที่ได้รับการอนุญาตจากกฎหมายระหว่างประเทศ และเรือรบไม่สามารถได้รับการปรณนินิบัติโดยมาตรฐานอื่นได้ ในทางกลับกัน จีนได้อ้างถึงมาตรา 19 (2) ของ UNCLOS ซึ่งกินความถึงกิจกรรมที่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นการฝึกซ้อมอาวุธอย่างไม่บริสุทธิ์ใจ การดำเนินการหรือยอมรับให้มียุทธโธปกรณ์ทางการทหาร “และกิจกรรมใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บข้อมูลเพื่อเอาเปรียบการป้องกันและความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง” ด้วย²⁸⁸ จีนได้ขยายกิจกรรมด้านความมั่นคงแบบเดียวกันมาใช้กับสิทธิการเดินเรือในเขต EEZ ด้วยอย่างชัดเจน โดยเฉพาะจากการปฏิเสธกิจกรรมการสอดแนมทางทหารของสหรัฐฯ ในเขตทรัพยากรของตน ที่จีนถือว่าเป็นการละเมิด “ผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและสิทธิอำนาจอธิปไตยของจีน”²⁸⁹ สำหรับสหรัฐฯ การคุ้มครองสิทธิสากลด้านเสรีภาพในการเดินเรือและการลาดตระเวนเหนือน่านน้ำ EEZ ของ UNCLOS นั้น ครอบคลุมถึงกิจกรรมทางทหารที่ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อรุกราน เช่น การสอดแนมด้วย ตรวจจับที่กิจกรรมเหล่านี้ยังเคารพสิทธิของรัฐชายฝั่งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอยู่ ผู้เจรจาของจีนมักอ้างถึงเหตุการณ์เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 ที่เครื่องบินทางทหารของจีนชนกับเครื่องบินสอดแนมรุ่น EP-3 ของสหรัฐฯ ณ ชายฝั่งของเกาะไหหลำ (Hainan) เพื่อแสดงให้เห็นถึงอันตรายจากกิจกรรมการสอดแนมของต่างชาติ การรบกวนเรือสอดแนม

²⁸⁷ สหรัฐฯ ยังคงอยู่ภายนอกกรอบระหว่างประเทศทางทะเล ส่วนหนึ่งเพราะการคัดค้านจากฝ่ายขวาของพรรค Republican ในวุฒิสภาและการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ที่มองว่า UNCLOS เป็นภัยคุกคามต่ออำนาจอธิปไตยของสหรัฐฯ และความมั่นคงแห่งชาติ โปรดดู Marjorie Ann Browne, “The Law of the Sea Convention and US Policy”, **Congressional Research Service**, Issue Brief, 2 June 2004; William Schachte, “The Unvarnished Truth: The Debate on the Law of the Sea Convention”, **Naval War College Review**, Vol. 61 (2008): pp. 119-127; Thomas Wright, “Outlaw of the Sea”, **Foreign Affairs**, 2012.

²⁸⁸ เนื่องจากแต่ละฝ่ายไม่สามารถบรรลุฉันทมติในประเด็นดังกล่าวได้ เรื่องนี้จึงถูกทิ้งไว้ให้คลุมเครือใน UNCLOS โปรดดู Bernard Oxman, “The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Ninth Session”, **American Journal of International Law**, Vol. 75 (1981): p. 235.

²⁸⁹ Goh, **The Struggle for Order**, p. 102. โปรดดู Zewei Yang, “Freedom of Navigation in South China Sea: An Ideal or Reality?” **Global Review**, Summer 2012, p. 56.

ชื่อว่า Impeccable ในบริเวณเดียวกันในปี ค.ศ. 2009 ได้ถูกฉวยโอกาสเพื่อสนับสนุนประเด็นของจีนที่ว่า การที่สหรัฐฯ สอดแนมการตั้งฐานทัพเรือของจีนนั้น ถือเป็นการละเมิดความคุ้มครองของ UNCLOS²⁹⁰

จีนยังสนับสนุนการต่อต้านนิยามของสหรัฐฯ เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนรวมด้านเสรีภาพ ในการเดินเรือในระดับกว้างขวางกว่าเดิมด้วย ยกตัวอย่างเช่น นักวิชาการจีนได้แสดงการสนับสนุนต่อ ชุดแนวทางซึ่งถูกเสนอขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2005 โดย “กลุ่ม Track II” ในเอเชีย-แปซิฟิก ที่ประกอบด้วย ข้าราชการอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญด้านท่องเที่ยวในภูมิภาค อนึ่ง เพื่อสร้างความชัดเจนแก่เรื่องสิทธิและข้อบังคับของรัฐชายฝั่งและรัฐผู้ใช้น้ำภายในเขต EEZ หลังเกิดกรณี เครื่องบิน EP-3 แนวทางเหล่านี้ได้เสนอแนะว่า “เรือและเครื่องบินของรัฐซึ่งทำกิจกรรมทางทหาร ในเขต EEZ ของรัฐอื่น จำต้องใช้มหาสมุทรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสันติเท่านั้น และมีได้รับอนุญาต ให้คุกคาม ใช้กำลัง หรือกระทำการรบกวน เช่น การยุแหย่หรือสร้างความวิตกให้แก่ระบบการป้องกัน ของรัฐชายฝั่ง การเก็บข้อมูลเพื่อช่วยเหลือแก่การใช้กำลังต่อรัฐชายฝั่ง หรือการสร้างฐานทัพเรือภายใน รัฐชายฝั่ง โดยมิได้รับความยินยอม เป็นต้น”²⁹¹ ขณะที่แนวทางเหล่านี้เป็นเพียงคำแนะนำและมีได้ มีผลผูกพัน ข้อเสนอแนะดังกล่าวได้เพิ่มความกังวลให้แก่สหรัฐฯ เนื่องจากกฎหมายจารีตประเพณี ที่ถือกำเนิดขึ้นได้ให้สิทธิในการจัดระเบียบการเดินเรือภายใน EEZ แก่รัฐชายฝั่ง เรื่องนี้เป็นประเด็น แก่สหรัฐฯ เป็นพิเศษ เนื่องจากไม่ได้เป็นรัฐสมาชิกของ UNCLOS แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทางทะเลแบบจารีตประเพณีอยู่

สำหรับกรณีข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ รัฐผู้อ้างกรรมสิทธิ์ได้ใช้ประโยชน์จากช่องทางของกฎหมาย ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ UNCLOS เพื่ออธิบายและสร้างความชอบธรรมให้แก่การอ้างกรรมสิทธิ์ ของตน พร้อมทั้งปิดกั้นความพยายามในการสถาปนาระเบียบของฝ่ายตรงข้ามบนท้องทะเล ตัวอย่างสำคัญ คือ กระบวนการที่รัฐต่างๆ ยื่นข้อมูลให้แก่คณะกรรมการกำหนดขอบเขตของไหล่ทวีป (Commission on the Limits on the Continental Shelf: CLCS) ในปี ค.ศ. 2009 เพื่อสนับสนุนคำร้องในการขยาย เขตแดนไหล่ทวีป ด้วยการนำกระบวนการนิติบัญญัติภายในประเทศมาใช้เพื่อเพิ่มความกระจ่างชัด แก่เรื่องเส้นเขตแดนตามนิยามของคำว่าหมู่เกาะ (Archipelagic Definition) ซึ่งจำกัดความโดย UNCLOS ประเทศฟิลิปปินส์ได้รวมเอาส่วนที่เป็นข้อพิพาทในทะเลจีนใต้เข้ามาด้วยในฐานะ “ระบอบของหมู่เกาะ” ในปีเดียวกัน มาเลเซียและเวียดนามได้ร่วมกันยื่นคำร้องต่อ CLCS เพื่อขอเพิ่มกรรมสิทธิ์พื้นที่ไหล่ทวีป จากแต่เดิมมีอยู่ 200 ไมล์ ขยายไปถึงทะเลจีนใต้โดยวัดจากเส้นฐานของตน²⁹² จีนปฏิเสธคำร้องเหล่านี้

²⁹⁰ Mark J. Valencia, “The Impeccable Incident: Truth and Consequences”, *China Security*, Vol. 5: No. 2 (2009): pp. 22-28.

²⁹¹ Goh, *The Struggle for Order*, p. 102.

²⁹² จีนและฟิลิปปินส์สามารถใช้กฎหมายกระบวนการของ CLCS เพื่อยับยั้ง CLCS ไม่ให้พิจารณาคำร้องของมาเลเซีย และเวียดนามได้สำเร็จ โดยอ้างถึงพื้นที่ซึ่งมีข้อพิพาททางทะเลอยู่

ทั้งหมดอย่างเป็นทางการ โดยอ้างว่าเป็นการละเมิดเขตอำนาจศาลและสิทธิอำนาจอธิปไตย “ที่ไม่อาจโต้เถียงได้” ของตนในทะเลจีนใต้ จนนำไปสู่การแลกเปลี่ยนสารบันทึกจากทางการทูตระหว่างคู่อริพิพาท โดยมีเลขาธิการสหประชาชาติเป็นตัวกลาง การอ้างความชอบธรรมในเรื่องข้อพิพาททางกฎหมายครั้งนี้ รวมไปถึงการที่จีนแจกจ่าย “แผนที่เส้นประ 9 เส้น” อันอื้อฉาว แก่สมาชิกสหประชาชาติบนฐานข้ออ้างกรรมสิทธิ์ของตน จากการแลกเปลี่ยนดังกล่าว จีนมีท่าทีชัดเจนขึ้น โดยอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่หมู่เกาะในทะเลจีนใต้และพื้นที่โดยรอบเท่านั้น มิได้อ้างอำนาจอธิปไตยเหนือน่านน้ำทั้งหมดภายในเส้นประ²⁹³ ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2013 ฟิลิปปินส์ได้ยื่นเรื่องต่อศาลอนุญาโตตุลาการให้พิจารณาสถานะทางกฎหมายของแผนที่เส้นประ 9 เส้น ภายใต้กฎหมายทะเล (โดยอ้างมาตรา 287 และภาคผนวก VII ของ UNCLOS ปี ค.ศ. 1982) ฟิลิปปินส์เสนอว่า “การอ้างกรรมสิทธิ์ทางทะเลของจีนเหนือทะเลจีนใต้บนฐานของสิ่งที่เรียกว่า “แผนที่เส้นประ 9 เส้น” นั้นขัดแย้งกับ UNCLOS และดังนั้นจึงเป็นโมฆะ” และเรียกร้องให้จีน “ปรับกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับข้อผูกพันทางกฎหมายภายใต้ UNCLOS”²⁹⁴ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจยื่นเรื่องของฟิลิปปินส์สร้างความขุ่นเคืองใจให้แก่จีนอย่างมีพิกัดสงสัย โดยจีนปฏิเสธการทำทนายทางกฎหมายของฟิลิปปินส์โดยสิ้นเชิง จีนอ้างว่าข้อเสนอของฟิลิปปินส์นั้น “ไม่ถูกต้องทั้งทางประวัติศาสตร์และทางกฎหมาย และผนวกรวมการกล่าวร้ายจีนอย่างไม่อาจยอมรับได้”²⁹⁵ ในขณะเดียวกันข้อเสนอของฟิลิปปินส์นั้นก็สร้างความงุนงงแก่บรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย เพราะฟิลิปปินส์ไม่ได้มีการปรึกษาหารือล่วงหน้า ทั้งยังดูเหมือนว่าข้อเสนออยู่นอกเหนือไปจากหลักการฉันทามติของอาเซียนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีประเทศใดในอาเซียน แม้กระทั่งเวียดนาม ออกมาให้การสนับสนุนฟิลิปปินส์เลย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการตระหนักรู้ถึงสิทธิอำนาจของกรอบกฎหมาย UNCLOS ในการให้ความชอบธรรมแก่การอ้างอำนาจอธิปไตยมากขึ้นแล้ว ข้อพิพาทเรื่องดินแดนโดยตัวมันเองแล้วก็ยังคงอยู่นอกกรอบการบริหารจัดการของระบอบทางทะเลดังกล่าว UNCLOS ไม่ได้จัดให้มีการตัดสินชี้ขาดในเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดน แม้ว่าการอ้างอำนาจอธิปไตยจะได้รับการยอมรับ แต่เนื่องจากตามคำจำกัดความของ UNCLOS แล้ว มีเขตข้อพิพาทในทะเลจีนใต้เพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่สามารถ

²⁹³ จากการพิจารณากฎหมายและแถลงการณ์ของจีน M. Taylor Fravel เสนอข้อสรุปโดยภาพรวมว่าการตีความแผนที่เส้นประ 9 เส้นเพียงแบบเดียวที่เป็นไปได้คือต้องการลากเส้นแบ่งกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะ Paracels และหมู่เกาะ Spratlys โปรดดู M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33: No. 3 (2011): pp. 292-319.

²⁹⁴ อ้างใน Termsak Chalermpanupap, “ASEAN: Managing External Political and Security Relations”, in *Southeast Asian Affairs 2014*, ed. Daljit Singh (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), p. 56.

²⁹⁵ อ้างใน Liow, and Gamage, “The Quest for Regional and Domestic Stability”, p. 6.

เรียกว่าเป็น “หมู่เกาะ” ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีพื้นที่ซึ่งถัดจากชายฝั่งเท่านั้นที่สามารถอ้างกรรมสิทธิ์ได้ ยิ่งกว่านั้น ขณะที่เนื้อหาและขอบเขตการอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนเหนือพื้นที่ถัดจากชายฝั่งและน่านน้ำ ในทะเลจีนใต้ยังคงคลุมเครือ การอภิปรายเรื่องการตีความ UNCLOS จึงยังคงต้องพัฒนาอีกมาก เพราะความตั้งใจในการสร้างความคลุมเครือของจีน ผู้อ้างกรรมสิทธิ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงหวาดกลัวว่าการอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนซึ่งอาจเกินเลยและผิดกฎหมายจะกินเนื้อที่ทางทะเลถึงกว่า ร้อยละ 80 ของทะเลจีนใต้ทั้งหมด ขณะที่ UNCLOS เป็นกลไกสำคัญสำหรับการหาทางออกแก่อพิพาท แต่ก็ยังมีช่องโหว่ให้หลีกเลี่ยงได้หรือตีความได้ เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทบางประเภท และจีนก็ได้ใช้สิทธิ ในการแยกประเด็นเรื่องเส้นเขตแดน กิจกรรมทางทหาร กิจกรรมด้านการประมงและการศึกษาวิจัยในพื้นที่ EEZ ที่ทับซ้อนกันออกจากกระบวนการดังกล่าว กล่าวโดยย่อ กรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ คือ UNCLOS นั้นยังไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุมในการแก้ไขไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทะเลจีนใต้

กรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค: ก้าวสู่แนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้?

รูปแบบหลักของการบริหารจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับข้อพิพาทในทะเลจีนใต้คือการหลีกเลี่ยง ความขัดแย้งระหว่างประเทศซึ่งหลักๆ แล้วกระทำผ่านกลไกทางการทูตแบบไม่ผูกมัดของภูมิภาค ซึ่งนำโดยอาเซียนและมีจีนเข้าร่วมด้วย บทบาทในการบริหารจัดการความขัดแย้งของอาเซียนเริ่มขึ้น จากกลุ่ม Track II ในปี ค.ศ. 1990 เมื่อทูตอินโดนีเซียและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายทะเลมารวมตัวกัน ในการประชุมเชิงปฏิบัติการว่าด้วยการบริหารจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในทะเลจีนใต้ โดยมีอาเซียน และรัฐผู้อ้างกรรมสิทธิ์ที่มีได้เป็นสมาชิกเข้าร่วมด้วย ได้แก่ เวียดนาม จีน และไต้หวัน²⁹⁶ การประชุมดังกล่าวได้ขยายผลต่อมาเป็นความพยายามของอาเซียนในการวางเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับ อำนาจอธิปไตยลงเพื่อสร้างความมั่นใจด้วยการร่วมมือด้านการวิจัยวิทยาศาสตร์ การรักษาสันติภาพ และการบริหารจัดการทรัพยากร พร้อมกับสนับสนุนการทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) ผ่านการสนทนาอย่างเป็นทางการโดยสม่ำเสมอ อาเซียนเริ่มก้าวเข้าสู่การบริหารจัดการความขัดแย้ง อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกเพื่อตอบสนองต่อกฎหมายว่าด้วยเขตแดนทางทะเลและพื้นที่โดยรอบ ปี ค.ศ. 1992 ของจีน ซึ่งอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะ Paracels หมู่เกาะ Spratly และเนื้อที่ถึงร้อยละ 80 ของทะเลจีนใต้อย่างเป็นทางการ²⁹⁷

²⁹⁶ เวียดนามเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ. 1995 การประชุมเชิงปฏิบัติการเหล่านี้ยังคงเป็นการพูดคุยแบบพหุภาคี เรื่องทะเลจีนใต้เพียงหนึ่งเดียวที่รวมไต้หวันเข้ามาด้วย

²⁹⁷ ในเรื่องการอ้างอำนาจอธิปไตยของจีน โปรดดู Stein Tonnesson, “Why are the Disputes in the South China Sea So Intractable? A Historical Approach”, *Asian Journal of Social Sciences*, Vol. 30: No 3 (2002): pp. 570-601.

ในวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ออกแถลงการณ์ โดยอ้างถึงสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในอาเซียน (Treaty of Amity and Cooperation: TAC) และเรียกร้องให้ทุกฝ่าย “กระทำการโดยจำกัดอยู่กับการมุ่งสร้างบรรยากาศเชิงบวกเพื่อนำไปสู่ทางออกของข้อพิพาทให้ได้ ... โดยสันติวิธีและปราศจากการใช้กำลัง”²⁹⁸ ทั้งยังเรียกร้องให้จีนและอาเซียน ทำข้อตกลงว่าด้วยแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ร่วมกัน เหตุการณ์นี้ยังนำไปสู่การจัดตั้ง ARF (ASEAN Regional Forum) ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นการประชุมประจำปีของประเทศสมาชิกของอาเซียนและรัฐที่มีความสนใจภูมิภาคนี้ เพื่อร่วมประชุมหาทางออกประเด็นทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคนี้²⁹⁹

การที่จีนเข้ายึดครอง Mischief Reef ในหมู่เกาะ Spratly อย่างเหินอาความคาดหมายในปี ค.ศ. 1994 ในขณะที่เกาะดังกล่าวยังถูกอ้างกรรมสิทธิ์โดยฟิลิปปินส์อยู่ ก่อให้เกิดการประท้วงจากอาเซียน ซึ่งมีน้ำหนักไม่น้อยเพียงพอบังคับให้ผู้นำจีนยินยอมเข้าร่วมการประชุมแบบพหุภาคีเกี่ยวกับข้อพิพาท ในขณะนั้น ความสัมพันธ์ของจีนกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่นที่ย่ำแย่ลงอย่างต่อเนื่องส่งผลให้รัฐบาลจีนกำหนดภารกิจเร่งด่วนสองด้านในนโยบายต่างประเทศ ได้แก่ การป้องกันการปิดล้อมจากสหรัฐฯ และการทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งจีนมองว่าการจะบรรลุเป้าหมายได้ดีที่สุดต้องดำเนินการทูตเชิงบวกและการทำให้ภาพลักษณ์การขึ้นมาของจีนไม่เป็นภัยต่อความมั่นคง³⁰⁰ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นภูมิภาคแรกที่จีนปลูกฝังภาพลักษณ์แบบนุ่มนวลเพื่อลดภาพลักษณ์ “ภัยคุกคามจีน” (China’s Threat)³⁰¹ หลังจากได้เถียงกันมาหลายปี ในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 อาเซียนและจีนจึงได้บรรลุข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการบริหารจัดการความขัดแย้งไว้ในปฏิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของรัฐภาคีในทะเลจีนใต้หรือ DoC (Declaration on the Conduct of Parties on the South China Sea) ปฏิญญาอาเซียน-จีนนี้ ขานรับกรอบปทัสฐานที่เกี่ยวข้องและดำรงอยู่ทุกประการ ทั้งกฎบัตรสหประชาชาติ, UNCLOS, TAC ของอาเซียน และหลักห้าประการเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (Five Principles of Peaceful

²⁹⁸ Stefan Talmon, and Bing Bing Jia, eds., *The South China Sea Arbitration: A Chinese Perspective* (Oxford: Hart Publishing, 2014), p. 116.

²⁹⁹ โปรดดู Michael Leifer, “The ASEAN Regional Forum”, Adelphi Paper no. 189 (London: International Institute of Strategic Studies, 1996).

³⁰⁰ โปรดดู Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000* (Princeton: Princeton University Press, 2008), บทที่ 4.

³⁰¹ โปรดดู Jisi Wang, “China’s Changing Role in Asia”, in *The Rise of China and a Changing East Asian Order*, eds. Kokubun Ryosei and Wang Jisi (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2004); Alice Ba, “China and ASEAN: Re-navigating relations for a 21st Century Asia”, *Asian Survey*, Vol. 43: No. 4 (2003): pp. 630-638.

Coexistence) ของจีน ทั้งนี้เพื่อ “ผูกมัดให้ฝ่ายต่างๆ แก่ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี และไม่มีการคุกคามหรือการใช้กำลัง ... สอดคล้องกับหลักการกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการและเป็นสากล พร้อมทั้งกำกับควบคุมตน ไม่ให้ยึดครองดินแดนที่ไม่มีผู้อยู่อาศัยเพิ่มเติมอีก และพัฒนาการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือ โดยรวมถึงการแจ้งให้ทราบโดยสมัครใจล่วงหน้าก่อน หากต้องการฝึกซ้อมทางทหารในพื้นที่ดังกล่าว”³⁰²

เนื่องจากจีนได้ลงนามข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยเรื่องทะเลจีนใต้เพียงฉบับเดียวของตนกับอาเซียน และให้การยอมรับต่อปทัสฐานของอาเซียนอย่างเป็นทางการ อาเซียนจึงอ้างว่าตนมีบทบาทเชิงสิทธิอำนาจในการขับเคลื่อนการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมด้วยการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง สิทธิอำนาจของอาเซียนในการนำการดำเนินงานภายใต้กรอบการทำงานเหล่านี้ มาจากการที่จีนยอมรับแนวทางดังกล่าวของอาเซียนบนฐานของการโน้มน้ำหนักจูงและความสมัครใจมากกว่าระเบียบและการบังคับใช้ กลไกการบริหารจัดการความขัดแย้งในทะเลจีนใต้แสดงให้เห็นว่าอาเซียนมีนโยบายเชิงรุกต่อจีนค่อนข้างมาก จีนมีท่าทีขานรับต่อความพยายามของอาเซียนในการผูกมัดจีนเข้ากับข้อกำหนดสันติภาพทั้งในทางสังคมและทางศีลธรรม กล่าวคือ จีนเป็นประเทศภายนอกประเทศแรกที่ลงนามใน TAC อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2003 ในช่วงนั้น จีนนำเสนอโครงการพัฒนาร่วมกับบรูไน และฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 2005 และริเริ่มหน่วยลาดตระเวนในอ่าวตังเกี๋ยร่วมกับเวียดนามในปี ค.ศ. 2006³⁰³ อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกับฟิลิปปินส์ได้ อันเนื่องมาจากกระแสต่อต้านจีนภายในประเทศฟิลิปปินส์ โครงการนี้ก็ล้มไปในปี ค.ศ. 2008³⁰⁴

³⁰² Leszek Buszynski, “ASEAN, the Declaration on Conduct, and the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25: No. 3 (2003): pp. 343-362.

³⁰³ โปรตดู Evelyn Goh, “Southeast Asian Perspectives on the China Challenge”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 30: No. 4 (2007): pp. 809-832; David Shambaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order”, *International Security*, Vol. 29: No. 3 (2004/5): pp. 64-99.

³⁰⁴ เวียดนามเข้าร่วมข้อตกลงที่ได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็นข้อตกลงดำเนินการร่วมเรื่องแผ่นดินไหวทางทะเลในปี ค.ศ. 2005 แต่ฝ่ายค้านภายในประเทศฟิลิปปินส์ขัดขวางกระบวนการใดๆ ก่อนที่ข้อตกลงจะหมดอายุไปในปี ค.ศ. 2008 โปรตดู Valencia, “The Philippines’ Spratly ‘Bungle’: Blessing in Disguise?” *Nautilus Institute Policy Forum*, 18 March 2008; Aileen Baviera, “The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The Case of Philippines-China Relations since 2004”, *RSIS Working Paper*, Vol. 241 (2012), pp. 11-18.

อย่างไรก็ตาม บทบาทนำของอาเซียนก็ยังมีข้อจำกัดอย่างมีนัยสำคัญอยู่หลายประการ DoC เป็นเพียงถ้อยแถลงทางการเมืองที่ฝ่ายต่างๆ ตกลงกันว่าจะดำเนินการตามแนวปฏิบัติ (Code of Conduct: CoC) ข้อกังขาที่พึงพิจารณา คือ ถึงที่สุดแล้วอาเซียนมีความสามารถในการดำเนินการตามผลผูกพันเพื่อกำกับรัฐผู้อ้างกรรมสิทธิ์ที่ขัดแย้งกัน หรือช่วยให้ความกระจ่างชัดและหาทางออกให้กับข้อพิพาทเรื่องดินแดนได้หรือไม่³⁰⁵ ในการเจรจาว่าด้วยเรื่อง DoC อาเซียนไม่สามารถบรรลุฉันทมติภายในกลุ่มสมาชิกได้ ทำให้การบังคับใช้นั้นเปราะบาง จนจีนสามารถกดดันและต่อรองในประเด็นสำคัญได้แก่ การหลีกเลี่ยงการอ้างสิทธิ์อำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ การกีดกันไต้หวัน การทำให้ข้อตกลงขาดลักษณะความเฉพาะเจาะจงทางภูมิศาสตร์และไม่มีข้อผูกมัด³⁰⁶ รวมไปถึงความล้มเหลวในการสั่งห้ามไม่ให้ดำเนินงานก่อสร้างต่อในพื้นที่ซึ่งถูกยึดครอง³⁰⁷

จีนและอาเซียนประสบความล้มเหลว ไม่สามารถหาข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องแนวปฏิบัติได้ภายในศตวรรษหลังจากลงนาม DoC ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ความนิยมในวิธีบริหารจัดการความขัดแย้งแบบทวิภาคีของจีนยังคงเด่นชัด ยกตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2004 จีนและฟิลิปปินส์ได้ลงนามข้อตกลงลับเป็นระยะเวลาสามปี เพื่อสำรวจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติบริเวณรอบหมู่เกาะ Spratly โดยมีวัตถุประสงค์ทางการค้า ทั้งที่ข้อกำหนดของ DoC ระบุว่าผู้ลงนามทุกฝ่ายต้องยอมรับร่วมกันในเรื่องรูปแบบ ขอบเขต และตำแหน่งพิกัดเสียก่อน หากต้องการสร้างความร่วมมือใดๆ ในลักษณะดังกล่าว จีนยังบรรลุข้อตกลงแบบทวิภาคีกับเวียดนามเพื่อบริหารจัดการความขัดแย้งระหว่างกันด้วย กล่าวคือ หลังจากเกิดความตึงเครียดจากการขัดแย้งกันประปรายในพื้นที่พิพาท ได้แก่ การที่ทั้งสองฝ่ายมีสถานะด้านการบริหารปกครองในทะเลจีนใต้สูงขึ้นใกล้เคียงกัน และมีรายงานว่าจีนกดดันบริษัท Exxon Mobil ให้ถอนตัวออกจากการสำรวจทะเลจีนใต้ซึ่งตกลงทำร่วมกับเวียดนาม ทั้งสองฝ่ายจึงได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในการสำรวจทรัพยากรพลังงาน ศึกษาวิจัย และแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างกองทัพ³⁰⁸ หลังจากข้อพิพาทร้อนระอุขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ. 2011 ทั้งสองฝ่ายได้เจรจาและตกลงกันในเรื่องหลัก 6 ประการเพื่อการแก้ไขข้อพิพาททางทะเล ได้แก่ การจัดตั้งสายด่วนHotline และการอภิปรายเรื่องชายแดนปีละสองครั้ง³⁰⁹

³⁰⁵ การโต้เถียงดังกล่าว โปรดดู Leszek Buszynski, “ASEAN, the Declaration on Conduct, and the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25: No. 3 (2003): pp. 343-362; Wu Shicun and Ren Huaifeng, “More Than a Declaration: A Commentary on the Background and the Significance of the Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea,” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 2: No. 1 (2003): pp. 311-319.

³⁰⁶ มาเลเซียและจีนได้ปฏิเสธคำยืนยันกรานว่าด้วยเรื่องข้อผูกมัดของฟิลิปปินส์และเวียดนาม ในขณะที่จีนต่อต้านความปรารถนาของเวียดนามที่ต้องการรวมหมู่เกาะ Paracels เข้าสู่ข้อตกลงให้ชัดเจน

³⁰⁷ Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, pp. 73-4, 119-20.

³⁰⁸ Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, p. 80.

³⁰⁹ “China and Vietnam sign agreement to cool sea dispute”, *Reuters*, 12 October 2011.

การต่อต้านในระดับรากฐานของจีนต่อการเจรจาทะเลจีนใต้ไม่ได้เลือนหายไปด้วยการลงนาม DoC จีนสามารถยับยั้งกระบวนการดำเนินงานซึ่งเป็นไปตามแถลงการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปฏิเสธไม่ให้สมาชิกของอาเซียนปรึกษาหารือกันก่อนเพื่อหาจุดยืนร่วมในการเจรจาทะเลจีนใต้ ในปี ค.ศ. 2010 ความไม่สงบเพิ่มความตึงเครียดขึ้นเมื่อมีรายงานว่ารัฐบาลจีนกำหนดให้ทะเลจีนใต้เป็นหนึ่งใน “ผลประโยชน์หลักแห่งชาติที่สำคัญยิ่ง” ของจีน ซึ่งเป็นคำที่ใช้กับกรณีของทิเบต ไต้หวัน และซินเจียงด้วย³¹⁰ เนื่องจากตระหนักดีถึงข้อจำกัดของอาเซียน เวียดนามในฐานะประเทศเจ้าภาพอาเซียน ได้พยายามผลักดันให้ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ และเพิ่มแรงผลักดันให้เกิดแนวปฏิบัติ เวียดนามให้คำมั่นว่าประเด็นนี้จะได้รับการอภิปรายในเวทีระดับเอเชีย-แปซิฟิกให้ได้ ในการประชุมรัฐมนตรี ARF และการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนบวก 8 (ADMM+8) ในปี ค.ศ. 2010 เวียดนามประสบความสำเร็จในการชักชวนให้สหรัฐฯ มีแถลงการณ์อย่างแข็งกร้าวเกี่ยวกับเรื่องข้อพิพาทได้ ในการประชุมทั้งสองครั้ง³¹¹ นอกจากนี้ อาเซียนยังประสบความสำเร็จในการผลักดันข้อตกลงจีน-อาเซียน ว่าด้วยการกำหนดแนวทางการนำ DoC ไปปฏิบัติในเดือนกรกฎาคมปี ค.ศ. 2011 ความชอบธรรมในการเจรจาทะเลจีนใต้แบบรวมกลุ่มของอาเซียนได้รับการเน้นย้ำเมื่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอาเซียนได้รับการกิจให้จัดทำร่างแนวปฏิบัติที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย³¹²

อย่างไรก็ดี สิทธิอำนาจของอาเซียนก็ยังประสบปัญหาอย่างหนักและมีข้อจำกัดอยู่ดี ซึ่งสะท้อนออกมาในปี ค.ศ. 2012 เมื่อการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนประสบความสำเร็จล้มเหลวไม่สามารถออกแถลงการณ์ร่วมในการประชุมในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2012 ได้ เพราะกัมพูชาในฐานะประเทศเจ้าภาพซึ่งมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับจีน³¹³ ไม่ยอมให้มีการถกเถียงเรื่องทะเลจีนใต้ให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศ และไม่ยอมให้มีการกดดันประเทศจีน ฟิลิปปินส์ยังต้องการให้ระบุงรณิพิพาทในเกาะหาดทราย Scarborough ไว้ในแถลงการณ์ร่วม แต่กัมพูชาปฏิเสธที่จะกล่าวถึง โดยอ้างว่าข้อพิพาทด้านอำนาจอธิปไตยกับจีนเป็นเรื่องทวิภาคี มิใช่พหุภาคี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนไม่สามารถมีแถลงการณ์ร่วมได้ ซึ่งเป็นครั้งแรกในรอบ 45 ปีของประวัติศาสตร์อาเซียน นอกจากนี้ไม่กี่วันก่อนการประชุม EAS ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2012 กัมพูชายังแถลงด้วยว่าอาเซียนเห็นพ้องต้องกันว่า จะไม่นำเรื่องกรณีพิพาททะเลจีนใต้เป็นประเด็นระหว่างประเทศ โดยประเทศสมาชิกอย่างน้อยห้าประเทศส่งหนังสือคัดค้านท่าทีของกัมพูชาเกี่ยวกับฉันทามติของอาเซียน

³¹⁰ “Changing tides to watch in the South China Sea”, *Straits times*, 14 June 2010; Michael Swaine, “China’s Assertive Behavior Part I: On ‘Core Interests’ ”, *China Leadership Monitor*, Vol. 34 (2011).

³¹¹ Swaine and Fravel, “China’s Assertive Behavior Part II”.

³¹² “South China Sea guidelines agreed”, *Jakarta Post*, 21 July 2011; Carlyle Thayer, “Sovereignty Disputes in the South China Sea: Diplomacy, Legal Regimes and Realpolitik”, 2011, pp. 7-8.

³¹³ Hayton, *The South China Sea*, pp. 194.

ภายหลังจากความล้มเหลวของการประชุมอาเซียนที่กัมพูชา และฟิลิปปินส์ได้ยื่นเรื่องให้ อนุญาโตตุลาการตัดสินชี้ขาดเรื่องข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2013 จีนพยายามที่จะโดดเดี่ยวฟิลิปปินส์และแสวงหาการรื้อฟื้นนโยบายเพื่อนบ้านที่เป็นมิตรกับอาเซียน โดยเสนอให้มีการเจรจาจัดทำแนวปฏิบัติร่วมกันในทะเลจีนใต้ ซึ่งนำไปสู่การประชุมที่เป็นทางการหลายครั้งระหว่างจีนกับอาเซียนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 เป็นต้นมา และการเดินทางเยือนอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดี สี จิ้นผิง และนายกรัฐมนตรี หลี่ เค่อเฉียง โดยจีนพยายามริเริ่มการทูตเชิงโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure diplomacy) เชื่อมโยงยุโรปกับเอเชีย โดยให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ ในภูมิภาคผ่านการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (โปรดดูบทที่ 3) แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าเกิดขึ้น จีนก็ยังคงดำเนินนโยบายที่แข็งกร้าวในทะเลจีนใต้เช่นเดิม และเผชิญหน้ากับเวียดนาม ฟิลิปปินส์และมาเลเซียอย่างต่อเนื่อง ในกรณีมาเลเซีย ซึ่งไม่ค่อยมีปัญหาข้อพิพาทกับจีนมากนักเมื่อเทียบกับเวียดนามและฟิลิปปินส์ จีนได้ส่งเรือลาดตระเวนไปยังหมู่เกาะ Paracels และเกาะหาดทราย James Shoal ซึ่งอยู่ห่างจากชายฝั่งของมาเลเซียเพียง 80 กิโลเมตรในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 และต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014 เป็นต้น³¹⁴

กล่าวโดยสรุป อาเซียนยังมีบทบาทที่จำกัดในการบริหารจัดการความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ทั้งนี้อาจจะมาจากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้คือ³¹⁵ **ประการแรก** มีเพียงบางรัฐเท่านั้นที่เกี่ยวข้องพัวพันกับข้อพิพาททางดินแดนกับจีนในทะเลจีนใต้ ซึ่งทำให้ข้อพิพาททางทะเลนั้นสำคัญกับบางรัฐมากกว่ารัฐอื่นๆ **ประการที่สอง** รัฐที่ไม่ได้เกี่ยวข้องพัวพันทางตรงกับข้อพิพาท โดยเฉพาะรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาคพื้นทวีปซึ่งมีสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีน ไม่ต้องการที่จะบั่นทอนความสัมพันธ์กับจีนเพื่อผลประโยชน์ของรัฐคู่พิพาทบางรัฐ และ**ประการที่สาม** เมื่อข้อพิพาทดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหมู่เกาะต่างๆ ซึ่งรัฐพิจารณาว่าเป็นผลประโยชน์หลักที่ไม่อาจลดทอนได้แล้ว รัฐที่เกี่ยวข้องย่อมเจรจาต่อรองอย่างหนักและต่อต้านการประนีประนอม เพราะถือว่ากรณีทะเลจีนใต้นั้นมีผลประโยชน์สูงมาก

³¹⁴ มาเลเซียตระหนักดีว่าขีดความสามารถของตนไม่อาจต่อกรกับจีนได้ จึงเสนอให้มีการประชุมร่วมกับฟิลิปปินส์และเวียดนามเพื่อที่จะประสานนโยบายกันตอบโต้กับจีนในทะเลจีนใต้ นักการทูตคนหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า “In the past it was only the Philippines and Vietnam that were pushing for this meeting, but now we see Malaysia getting involved.” Stuart Grudgings, “China’s Assertiveness Hardens Malaysian Stance in Sea Dispute”, *Reuters*, February 26, 2014 <<http://uk.reuters.com/article/2014/02/26/uk-malaysia-china-maritime-insight-idUKBREA1P1Z020140226>>

³¹⁵ M. Taylor Fravel, “Territorial and Maritime Boundary Disputes in Asia”, in *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, eds. Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill, and Rosemary Foot (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 540.

โดยรวมแล้ว กรอบการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในเรื่องทะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับอาเซียน มีเป้าหมายเพื่อคงสภาพเดิมไว้จนกว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยจะได้รับการแก้ไข เช่นเดียวกับกฎหมายระหว่างประเทศ กรอบเหล่านี้ไม่ได้ระบุถึงปัญหาด้านอธิปไตยโดยตรง แทนที่จะเป็นอย่างนั้น ความหวังคือการที่คู่พิพาทสามารถโน้มน้าวให้ละเว้นการแย่งชิงกรรมสิทธิ์ของตนในห้วงเวลานั้นเอาไว้ก่อน และร่วมกันยึดถือปทัสฐานที่จำกัดคู่พิพาทให้กระทำการด้วยสันติวิธีเท่านั้น ขณะเดียวกัน กลุ่มคู่พิพาทต้องดำเนินโครงการพัฒนาร่วมที่ให้ประโยชน์กับทุกฝ่ายโดยไม่เอื้อประโยชน์ด้านดินแดนให้แก่ใคร อย่างไรก็ตาม โครงการพัฒนาร่วมในทะเลจีนใต้ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนน้อย “ไม่ได้ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์ในการลดระดับความขัดแย้งเรื่องอธิปไตยแต่อย่างใด” เพราะรัฐผู้อ้างกรรมสิทธิ์ไม่สามารถพักคำถามเรื่องอำนาจอธิปไตยไว้ก่อนได้³¹⁶ จีนและรัฐบางรัฐในอาเซียนก็ยังต่อต้านปทัสฐานที่เป็นทางการซึ่งกำกับและจำกัดพฤติกรรมอยู่อย่างต่อเนื่อง ระเบียบระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่มีเสถียรภาพเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถกำกับดุลอำนาจที่ไม่เท่าเทียมให้อยู่ในกรอบการต่อรองเจรจาเชิงสถาบัน แต่กระบวนการปรึกษาหารือแบบพหุภาคีของอาเซียน “ไม่ได้แบ่งฝักอำนาจของจีนเข้ากับสถาบัน อีกทั้งไม่ได้จัดการกับปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนที่ยังคงอยู่เกี่ยวกับเจตนาเรื่องดินแดนของจีนอย่างเพียงพอ”³¹⁷

สรุป

ภูมิรัฐศาสตร์หวนคืนกลับมายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตึงเครียดในข้อพิพาททะเลจีนใต้ ภายใต้บริบทระหว่างประเทศที่มหาอำนาจหลักทั้งสองของโลกคือ สหรัฐฯ และจีน มีการแข่งขันกันชิงอำนาจมากขึ้นในเอเชีย-แปซิฟิก ในขณะที่อาเซียน ซึ่งกำลังพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ยังคงยึดหลักการฉันทามติและการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐเพื่อนบ้านในการแก้ไขไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆ และดำเนินนโยบายการประกันความเสี่ยงหรือ hedging โดยเข้าหามหาอำนาจทุกมหาอำนาจ แม้ว่าสหรัฐฯ จะมีระบบพันธมิตรที่เข้มแข็งกับประเทศหลายประเทศในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะประเทศที่มีความขัดแย้งโดยตรงกับจีนไม่ว่าจะเป็นฟิลิปปินส์และเวียดนาม โดยสหรัฐฯ เข้ามามีบทบาททางตรงในกรณีพิพาททะเลจีนใต้มากขึ้น อย่างน้อยที่สุดก็หลังการประชุม ARF ในปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา และการประกาศนโยบายการหันหาเอเชียหรือการปรับดุลแห่งอำนาจใหม่ โดยมุ่งเน้นการกล่าวอ้างถึงหลักการสากล เช่น การเคารพเสรีภาพในการเดินเรือ

³¹⁶ โปรดดู Ralf Emmers, *Resource Management and Contested Territories in East Asia* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013).

³¹⁷ Ralf Emmers, “The Changing Distribution of Power in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance”, *Political Science*, Vol. 62: No. 2 (2010): p. 130.

ในทะเลจีนใต้และทะเลจีนตะวันออก ซึ่งจีนมองว่าบริเวณดังกล่าวเป็น “เขตอิทธิพล” ของตนอย่างชัดเจน ในขณะที่จีนก็พยายามที่จะไม่เผชิญหน้าทางการทหารโดยตรงกับสหรัฐฯ แต่ก็มีท่าทีและนโยบายแข็งกร้าวมากขึ้น และพร้อมที่จะปกป้องผลประโยชน์หลักของตนในทะเลจีนใต้ รวมทั้งยังคงส่งกองเรือและยามชายฝั่งเข้าไปยังพื้นที่พิพาทภายใต้แผนที่เส้นประ 9 เส้นอยู่ ทั้งนี้จีนก็พยายามนำเสนอภาพลักษณ์ที่ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเข้าร่วมการเจรจาพหุภาคีกับอาเซียนในการเร่งจัดทำแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ยินยอมให้มีการยกประเด็นทะเลจีนใต้เป็นประเด็นระหว่างประเทศ และ/หรือมีการเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหาในรูปแบบพหุภาคี โดยจีนยืนยันกรานว่าประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นทวิภาคีระหว่างคู่พิพาทเท่านั้น M. Taylor Fravel เรียกยุทธศาสตร์ของจีนในทะเลจีนใต้ว่าเป็น “ยุทธศาสตร์การเตะถ่วง” (strategy of delaying) ไม่ให้เกิดการแก้ไขและไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทได้³¹⁸ ในอนาคตอันใกล้นี้ สถานการณ์ในทะเลจีนใต้จึงยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ อย่างมีนัยสำคัญ ท่ามกลางความตึงเครียดและการแข่งขันทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เนื่องจากการบริหารจัดการความขัดแย้งที่กรอบกฎหมายระหว่างประเทศและกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคยังมีความล้าหลังและข้อจำกัดอยู่มาก อาจกล่าวได้ว่า ระเบียบระหว่างประเทศในเอเชีย-แปซิฟิกยังคงเป็นระเบียบที่ยังมาไม่ถึง (international order-to-come) นั่นเอง

³¹⁸ M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33: No. 3 (2011): pp. 292-319.

บทสรุป

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาปัจจัยระหว่างประเทศที่เป็นบริบทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงพลวัตเชิงอำนาจและความมั่นคงในประเทศเพื่อนบ้านในเชิงมหภาค นั่นคือ ระเบียบระหว่างประเทศ และการเมืองของมหาอำนาจที่สำคัญที่สุดในระเบียบระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 21 ได้แก่ สหรัฐฯ และจีน ทั้งในเชิงทฤษฎีและแนวคิดทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (บทที่ 2) และในเชิงภาคปฏิบัติ ทั้งในด้านพัฒนาการความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงของการเมืองของมหาอำนาจในเอเชีย-แปซิฟิก (บทที่ 3) และกรณีศึกษาเรื่องกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ (บทที่ 4) ซึ่งเป็นการแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ และจีนในการแสวงหาอำนาจและอิทธิพลในบริเวณดังกล่าว และปฏิสัมพันธ์กับรัฐต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ติดทะเลทั้งหลาย งานวิจัยนี้จึงเป็นเหมือนกรอบการวิเคราะห์ระหว่างประเทศในระดับมหภาค มากกว่าที่จะมุ่งศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจต่างๆ กับประเทศเพื่อนบ้านของไทยแต่ละประเทศ

งานวิจัยชิ้นนี้พยายามชี้ให้เห็นถึงปัจจัยหรือชุดคำถามสำคัญๆ ในระเบียบระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกที่จำเป็นต้องมีการพิจารณาและศึกษาเชิงลึกต่อไปในอนาคตอันใกล้ ดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก การเปลี่ยนผ่านทางอำนาจโลก (global power transition) รวมทั้งการเมืองของและการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจสองมหาอำนาจหลักได้แก่ สหรัฐฯ และจีน ความท้าทายสำคัญที่สุดในปัจจุบันอาจจะเป็นการบริหารจัดการสิ่งที่สี จิ้นผิงเคยเรียกว่า “การขาดพร่องซึ่งความไว้วางใจ” (trust deficit) อย่างไร³¹⁹ จีนที่ก้าวขึ้นมาใช้อำนาจเพิ่มมากขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารนั้นเริ่มดำเนินนโยบายต่างประเทศที่แข็งกร้าวมากขึ้น เพื่อตอบโต้กับแนวนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่มุ่งหันกลับมาแย่งเอเซีย-แปซิฟิกอีกครั้ง และเผชิญหน้ากับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันและระบบคุณค่าต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกัน คำถามในเชิงทฤษฎีคือ การเปลี่ยนผ่านทางอำนาจเกิดขึ้นจริงหรือไม่? ระเบียบโลกยังคงเป็นระเบียบของสหรัฐฯ หรือไม่? การเปลี่ยนผ่านทางอำนาจระหว่างสหรัฐฯ และจีนนั้นจะเป็นไปอย่างสันติหรือไม่ หรือจะสามารถข้ามพ้น “กับดักของ Thucydides” ได้หรือไม่ และอย่างไร? การแสวงหาคำตอบของคำถามข้างต้น รวมทั้งการเสนอแนะเชิงนโยบายนั้นขึ้นอยู่กับท่าทีทางทฤษฎีต่างๆ ดังที่ได้อภิปรายในรายละเอียดในบทที่ 2 แล้ว แต่อย่างน้อยที่สุดสิ่งที่เราเห็นอย่างชัดเจนคือ ระเบียบระหว่าง

³¹⁹ Chen Guangjin, and Tan Yingzi, “Vice-President’s Trip to Address ‘Trust Deficit’ with US”, *China Daily*, February 10, 2012.

ประเทศในปัจจุบันกลายเป็นระเบียบที่มีมหาอำนาจหลักสองมหาอำนาจเคียงคู่กัน แม้ว่าจะมีสถานะและขีดความสามารถที่ไม่เท่ากันก็ตาม และมีแนวโน้มที่จะแข่งขันกันมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง คือ การเปลี่ยนผ่านของระเบียบโลก (global order transition) งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการและการคลี่คลายของระเบียบโลกตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังสงครามเย็นโดยสังเขป โดยระเบียบโลกชุดดังกล่าวนั้นถูกครอบงำและกำกับโดยสหรัฐฯ และตะวันตกเป็นสำคัญ ระเบียบโลกดั้งเดิมดังกล่าวทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงเริ่มที่จะถูกท้าทายจากมหาอำนาจเกิดใหม่ที่กำลังทะยานขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน งานของ Maximilian Terhalle เสนอไว้อย่างน่าสนใจว่า สาเหตุสำคัญที่สุดที่จีนเปลี่ยนนโยบายมาสู่ความแข็งแกร่งมากขึ้น ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกในช่วงปี ค.ศ. 2008-2009 นั้นเกิดขึ้นมาจากความล้มเหลวในการสร้างระเบียบโลกใหม่ กล่าวคือเสียงของจีนไม่ได้รับการรับฟังอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งๆ ที่จีนมีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบโลกทางเศรษฐกิจมากขึ้น³²⁰ กล่าวคือ ระเบียบโลกที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำนั้นกำลังถูกท้าทายอย่างมาก แต่ก็ยังไม่มีมาตรการรองรับเพื่อสร้างระเบียบโลกใหม่ที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แท้จริงของมหาอำนาจ และระบบคุณค่าและปทัสถานร่วมกันบางประการ ซึ่งก็ทำให้เกิดการทำลายระเบียบโลกเดิมผ่านการสร้างสถาบันที่ไม่เป็นทางการและ/หรือกรอบความร่วมมือส่วนภูมิภาคต่างๆ และการปราศจากเสียงซึ่งความชอบธรรมในเชิงโครงสร้างของระเบียบโลก โจทย์สำคัญคือจะทำอย่างไรที่จะโน้มนำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางระเบียบโลกในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกทุกฝ่าย

และประการที่สาม คือ การจัดระเบียบและสถาปัตยกรรมในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (regional architecture) พลวัตเชิงอำนาจของสถาปัตยกรรมในภูมิภาคทั้งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงมีหลายระดับ มีความซับซ้อนและซ้อนทับกันมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็น “ชามก๋วยเตี๋ยวที่พันกันอลังตุงนัง” (noodle bowl) หรือ “เครือข่ายที่ซับซ้อน” (complex network) นอกจากนี้ มหาอำนาจหลักทั้งสองมหาอำนาจยังพยายามเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในสถาปัตยกรรมเชิงอำนาจของภูมิภาคนี้ด้วย แต่กลับไม่ยินยอมที่จะให้กติกาหรือปทัสถานในระดับภูมิภาคกำกับหรือยับยั้งการใช้อำนาจและอิทธิพลของมหาอำนาจทั้งสอง ยกตัวอย่างเช่น กรณีของจีนในทะเลจีนใต้ ซึ่งแม้ว่าจะมีการลงนามในข้อตกลงปฎิญญาว่าด้วยการปฏิบัติของรัฐภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties on SCS: DoC) ในปี ค.ศ. 2002 แต่ก็ไม่ยอมรับการเจรจาหรือไกล่เกลี่ยภายใต้กรอบพหุภาคีระดับภูมิภาค

³²⁰ Maximilian Terhalle, *The Transition of Global Order: Legitimacy and Contestation* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015).

ในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ และยื่นกรณการขอการเจรจาระดับทวิภาคีกับคู่ขัดแย้งเท่านั้น เป็นต้น ความท้าทายสำคัญคือ จะทำอย่างไรให้สถาปัตยกรรมในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีความเข้มแข็ง และสามารถยังยั้งซึ่งใจการดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจได้?

แนวโน้มในอนาคต ประเทศมหาอำนาจหลักทั้งสหรัฐฯ และจีนคงยิ่งทวีการขยายบทบาทและอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น ในทุกมิติทั้งทวิภาคีและพหุภาคี และมีแนวโน้มที่จะใช้เวทีระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นนี้ เช่น ASEAN, APEC, EAS และ ARF รวมทั้ง TPP และ RCEP เป็นต้น เพื่อเสริมสร้างบทบาทและกำหนดแนวทางเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติของตนเอง สำหรับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่างดำเนินการตอบโต้กับการเข้ามามีอิทธิพลของทั้งสองมหาอำนาจหลักด้วยวิธีการการพัวพัน (engagement) และการประกันความเสี่ยงหรือ hedging กล่าวคือ การร่วมมือกับทุกมหาอำนาจแต่ทั้งนี้ก็ยังใช้มหาอำนาจหนึ่งเพื่อถ่วงดุลกับอีกมหาอำนาจหนึ่งด้วย รัฐต่างๆ ทั้งร่วมมือทางด้านการค้ากับจีน เช่น การเกิดขึ้นของข้อตกลงการค้าเสรีกับจีน (CAFTA) ในปี ค.ศ. 2010 และความร่วมมือกับจีนทางด้านการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในขณะเดียวกัน หลายประเทศในอาเซียนก็เข้าร่วมการซ้อมรบทางทหารกับสหรัฐฯ เช่น เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะใช้สหรัฐฯ เป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลอิทธิพลกับจีนในภูมิภาค โดยเฉพาะประเด็นกรณีพิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งยังคงเป็นประเด็นด้านความมั่นคงหลักในภูมิภาค

นอกจากการเข้ามาแทรกแซงของมหาอำนาจ รัฐต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังเผชิญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threat) ที่มีลักษณะข้ามชาติ และพัวพันกับหลายตัวแสดงระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น (1) ปัญหาการอพยพและแรงงานข้ามชาติ เป็นปัญหาที่สำคัญในหลายประเทศ เช่น ไทย กัมพูชา เมียนมา และลาว (2) ปัญหาการลักลอบทำการประมงและโจรสลัด ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างไทย กัมพูชา มาเลเซีย และอินโดนีเซีย (3) การลักลอบค้ายาเสพติด ซึ่งขยายวงกว้างและเกี่ยวข้องกับหลายประเทศมหาอำนาจ ทั้งจีน สหรัฐอเมริกา และหลายประเทศในภูมิภาคทั้งไทย เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม (4) ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และค้าอาวุธ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศ (5) ปัญหาด้านสาธารณสุข เกิดจากความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาและความสะดวกในการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศในภูมิภาคต้องบูรณาการร่วมกันกับหลายองค์กร ทั้งที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจที่สำคัญ เช่น จีน สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น (6) ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การเกิดไฟป่าในอินโดนีเซียที่แพร่กระจายไปยังมาเลเซีย บรูไน รวมถึงภาคใต้ของไทยด้วย ปัญหาเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเทศจีน ลาว กัมพูชา ไทย และเวียดนาม (7) ปัญหาด้านพลังงาน ความต้องการพลังงานที่มีมากขึ้น นำมาสู่ความขัดแย้งและร่วมมือกันแบ่งปันทรัพยากรทางธรรมชาติ เช่น พม่า มาเลเซีย อินโดนีเซีย

ซึ่งมีก๊าซธรรมชาติจำนวนมาก และลาวซึ่งมีเขื่อนผลิตพลังงานไฟฟ้า และ (8) ปัญหาด้านภัยพิบัติ ทั้งอุทกภัย วาตภัย แผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ เป็นต้น

ในระเบียบโลก ภัยคุกคามรูปแบบใหม่เหล่านี้เป็นปัจจัยข้ามชาติ และบริบทระหว่างประเทศ ที่ส่งผลกระทบทำให้ความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจในเอเชีย-แปซิฟิก กับมหาอำนาจหลักสองมหาอำนาจ อย่างสหรัฐฯ และจีนยังมีความสลับซับซ้อน ยุ่งเหยิง และตึงเครียดมากยิ่งขึ้น ซึ่งต้องอาศัยการสร้างกลไก เชิงสถาบันระหว่างประเทศ และ/หรือการสถาปนาปทัสถานระหว่างประเทศร่วมกัน เพื่อโน้มน้าวให้เกิด ความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น แต่โจทย์ที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันคือ จะจัดระเบียบโลก ในศตวรรษที่ 21 อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะจัดความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีนอย่างไร หรือ ที่ผู้นำจีนเรียกว่า “รูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจ” (new type of great power relations; Xinxing Daguo Guanxi)³²¹ ซึ่งยังคงอยู่ในกระบวนการที่กำลังดำเนินต่อไปในขณะนี้ ของการเปลี่ยนผ่านอำนาจและระเบียบโลกในศตวรรษที่ 21

³²¹ The Economist, 8 June 2013, p. 10.



กรณีศึกษา

2

ความสัมพันธ์ ไทย-เมียนมา (1997-2006):

ปัจจัยความสัมพันธ์ปัญหาชายแดน

และการเมืองภายใน

ม.ล.พีณิตพันธุ์ บริพัตร

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	121
บทที่ 2 ภูมิหลังความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา: โครงสร้างทางกายภาพความมั่นคงชายแดน และมรดกทางประวัติศาสตร์	129
บทที่ 3 ความร่วมมือและความขัดแย้งไทย-เมียนมา (1997-2006): บทสะท้อนการเมืองภายในของไทย	147
บทสรุป	170
บรรณานุกรม	175



บทที่ 1

บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมา¹ ผันแปรอย่างน่าสนใจในช่วงทศวรรษที่ 1990 ต่อเนื่องจนถึงช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 ก่อนหน้านั้นความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ประเทศ ถือได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ตึงเครียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายในของทั้ง 2 ประเทศประเทศ อาทิเช่น การ “เปิดประเทศ” ของรัฐบาลสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council - SLORC) ด้วยการประกาศใช้กฎหมายการลงทุนต่างชาติ และการเปิดการค้าชายแดนในปี ค.ศ. 1987 และปี ค.ศ. 1988 ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องขยายการค้า และการลงทุน รวมถึงการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติของไทยเพื่อใช้ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออก ตลอดจนการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม แรงผลักดันภายในดังกล่าวนี้ยังได้รับอิทธิพลจากพลังภายนอกที่สำคัญคือ การขยายตัวของกระแสเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทั้งในระดับโลกและภูมิภาคนับตั้งแต่หลังทศวรรษที่ 1980

¹ ถึงแม้ว่าจะมีการใช้อย่างเป็นทางการเรียกชื่อประเทศ “สหภาพเมียนมา” หรือ “เมียนมา” ผู้ที่ติดตามประเทศนี้ มักจะยังคงคุ้นเคยคำเรียกชื่อประเทศว่า “พม่า” หรือ “สหภาพพม่า” (The Union of Burma) นับแต่ได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1948 ซึ่งได้เปลี่ยนเป็น “สาธารณรัฐสังคมนิยมสหภาพพม่า” (The Socialist Republic of the Union of Burma) เมื่อครั้งปกครองด้วยระบบสังคมนิยมทหารในปี ค.ศ. 1962 พม่าประสบกับปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างรัฐบาล ซึ่งปกครองโดยคณะทหาร (ระหว่างปี ค.ศ. 1958 ถึง 1960 และ ค.ศ. 1962 ถึง 2007) กับกลุ่มต่อต้านทั้งที่เป็นกลุ่มการเมือง และกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อย หรือพรรคฝ่ายค้านของรัฐบาล เมื่อรัฐบาล “พม่า” ซึ่งปกครองโดย สภาพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ (State Peace and Development Council - SPDC) ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติเรื่องปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความไม่เป็นประชาธิปไตยในช่วงทศวรรษ 1990 รัฐบาลจึงประกาศใช้คำว่า “เมียนมา” เป็นชื่อเรียกของประเทศ ในปี ค.ศ. 1989 เนื่องจากต้องการแสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพและการมีระบบการปกครองที่ไม่ใช่เฉพาะคนพม่า หรือ บะมา ซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ และในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 ได้ประกาศให้ใช้สาธารณรัฐสหภาพเมียนมา (The Republic of the Union of Myanmar) เป็นชื่อประเทศอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและรัฐบาลตะวันตกจำนวนหนึ่งยังคงเรียก “พม่า” เพื่อแสดงนัยว่ารัฐบาลยังคงไม่มีความเป็นประชาธิปไตยแท้จริง และจำกัดสิทธิของชนกลุ่มน้อยอยู่ ทั้งนี้ในส่วนของงานวิจัยเพื่อความชัดเจนในการนำเสนอ และเพื่อให้ตรงตามการใช้ชื่อประเทศอย่างเป็นทางการในปัจจุบัน งานวิจัยชิ้นนี้จึงใช้ชื่อ “เมียนมา” เรียกชื่อประเทศนับตั้งแต่ช่วงหลังได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948 ในขณะที่จะใช้ชื่อ “พม่า” สำหรับชื่อประเทศในช่วงก่อนหน้านั้น อนึ่งงานวิจัยนี้ได้มีนัยทางการเมืองว่าด้วยเรื่องชื่อประเทศแต่อย่างใด (โปรดพิจารณาประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมที่ Egretan and Jargen (2013, pp. xiii-xv)

บริบทดังกล่าวนำไปสู่การฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่เคยห่างเหินมากกว่า 3 ทศวรรษในช่วงสงครามเย็น ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัย อาทิ การดำเนินนโยบายสังคมนิยมอย่างเคร่งครัดและพึ่งพาตนเองนับแต่ ค.ศ. 1962 ของเมียนมา และการร่วมเป็นพันธมิตรกับโลกเสรีกับสหรัฐอเมริกา และความทุ่มเทความสนใจ ต่อภัยคุกคามความมั่นคงทางด้านพรมแดนตะวันออกของไทย อย่างไรก็ตามบรรยากาศทางการเมือง ระหว่างประเทศในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงภายในประเทศทั้ง 2 ที่กล่าวมาข้างต้นเอื้อประโยชน์ให้ไทยและเมียนมากระชับความสัมพันธ์กัน ผ่านการเดินทางแลกเปลี่ยน ระหว่างผู้นำระดับสูงทั้งพลเรือน และทหาร เป็นที่มาของความร่วมมือหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการลงนาม ในข้อตกลงการค้าชายแดนระหว่างกัน การส่งเสริมการลงทุน และการทำสัมปทานต่างๆ ของกลุ่มทุนไทย ในเมียนมา การส่งเสริมและจัดตั้งโครงสร้างความร่วมมือชายแดนในหลายระดับ อาทิ คณะกรรมาธิการ ชายแดนร่วม (Joint Border Commission) คณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Boundary Committee) และคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น (Joint Township Committee) หรือการสนับสนุนให้เมียนมา เป็นสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ. 1997 ของไทย เป็นต้น

ย่างเข้าสู่ปลายทศวรรษที่ 1990 ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมา กลุ่มการเมืองรวมถึง กองกำลังชนกลุ่มน้อย ก่อให้คลื่นผู้คนที่หลบหนีการสู้รบ และความยากจนข้ามและรัตรอดพรมแดน ที่ยังไม่ได้รับการปกป้องเข้าสู่ประเทศไทย หลายครั้งที่การสู้รบในเมียนมาติดพันและกระทบต่อพื้นที่ ชายแดนของไทย พร้อมกันนั้นความแตกต่างทางโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างไทยและ เมียนมายังเปิดโอกาสให้กลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ ไม่ว่าจะมาในรูปของการค้ายาเสพติด สร้างความหวาดระแวงและไม่แน่นอนให้กับความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ อันเป็นอุปสรรคต่อการเจรจา และแก้ไขปัญหา ความมั่นคงชายแดนเหล่านี้ยิ่งได้รับความสนใจมากขึ้นเมื่อพลังและความร้อนแรง ทางเศรษฐกิจของไทยเริ่มอ่อนกำลังลงอันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ปัญหาชายแดน จึงถูกพุ่งเล็ง และกลายเป็นปัจจัยที่ควบคุมความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศในช่วงเวลานั้น บ่อยครั้งที่ปัญหา และความขัดแย้งชายแดนนำไปสู่การเผชิญหน้ากับกองกำลังทหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างย่างกุ้งและกรุงเทพฯ กลับคืนสู่ระดับที่ปกติอีกครั้งในช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 ความตึงเครียดตามแนวชายแดนและการปะทะกันระหว่างกองทัพไทยและเมียนมาถูกทดแทนด้วย ภาพความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้นำรัฐบาล หลักชัยหลายประการที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ดี และใกล้ชิดที่อาจจะกล่าวได้ว่าไม่เคยเป็นมาก่อนปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด อาทิ การลงนามในปฏิญญาพุกาม (Pagan Declaration) ระหว่างไทยและเมียนมา พร้อมด้วยลาว และกัมพูชา นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือ ทางยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ อีรวดี เจ้าพระยา แม่น้ำโขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy - ACMECS) ในที่สุด ตลอดจนการเป็นเจ้าภาพกระบวนการกรุงเทพฯ (Bangkok Process)

ของไทยซึ่งรับหน้าที่เป็นเจ้าภาพสร้างความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมากับนานาชาติ เป็นต้น

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาหาข้อมูลจากเอกสารชั้นรองและการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง การใช้กรณีศึกษาความสัมพันธ์ไทยและเมียนมาในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ เนื่องจากเป็นช่วงเวลา que เห็นการเปลี่ยนแปลงระดับความสัมพันธ์อย่างชัดเจน อีกทั้งยังปรากฏให้เห็นถึงปัญหาและความขัดแย้งอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการศึกษาหาปัจจัยที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์โดยทั่วไปและความขัดแย้งและการเผชิญหน้าโดยเฉพาะ ดังนั้น คำถามวิจัยที่สำคัญจึงประกอบด้วย (1) ปัญหาพรมแดนและชายแดนส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-เมียนมาในช่วงนี้อย่างไร (2) ปัญหาเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ทั้ง 2 ประเทศมีความขัดแย้งและนำไปสู่การเผชิญหน้าทางกองกำลังทหารหรือไม่ และ (3) เหตุใดที่สภาพปัญหาชายแดนไทย-เมียนมาซึ่งยังไม่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นในช่วงรอยต่อของทศวรรษที่ 1990 และ 2000 เห็นได้จากจำนวนผู้ลี้ภัยสงคราม (Burma Link, 2015) จำนวนการผลิตและการค้ายาเสพติด (Office of the Narcotics Control Board, 2000, 2001, 2002) และผลการเจรจาเส้นเขตแดนที่ยังไม่เป็นรูปธรรม (นพดล, 2555; 2556) กลับไม่เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดสภาวะความตึงเครียดระหว่างทั้ง 2 ประเทศ การเผชิญหน้า ตลอดจนการปะทะกัน เหมือนเช่นในช่วงก่อนหน้า แต่กลับถูกทดแทนด้วยความสัมพันธ์ที่ดีและใกล้ชิด

งานวิจัยมุ่งให้ความสำคัญความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน รวมถึงอิทธิพลของปัจจัยเหล่านี้ต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมา โดยจะพัฒนาและใช้ประโยชน์จากกรอบความคิดเรื่อง Second Image Reversed ของ Peter Gourevitch (1978) ซึ่งเสนอว่าระบบระหว่างประเทศและปัจจัยข้ามชาติได้สร้างผลกระทบอย่างยิ่งยวดต่อปัจจัยภายใน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบทางการเมือง รวมถึงการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสถาบันภายในต่างๆ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในบริบทความสัมพันธ์ของไทยและเมียนมาซึ่งมีลักษณะเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกันอันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์อย่างมีพลวัต รวมถึง ปัจจัยในเชิงโครงสร้างทางกายภาพที่มีความไม่ชัดเจนในแนวพรมแดน ทำให้ความสัมพันธ์เกิดขึ้นได้อย่างหลากหลายต่างมิติ ทั้งความร่วมมือและความขัดแย้งในเวลาเดียวกันบนการเคลื่อนย้ายของปัญหาข้ามแดนต่างๆ ดังนั้นความเป็นไปและความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์จึงมีแนวโน้มที่จะได้รับอิทธิพลจากองค์ประกอบภายในของแต่ละประเทศ รวมถึงผลสะท้อนกลับอย่างเป็นพลวัต หากใช้จะได้รับอิทธิพลจากระบบระหว่างประเทศหรือปัจจัยภายนอกเพียงมิติเดียวไม่

เนื่องจากระบบการเมืองของเมียนมาซึ่งปกครองโดยระบบทหารมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 งานชิ้นนี้ได้แย้งว่า แนวคิดและหลักปฏิบัติทางการปกครองและการต่างประเทศของเมียนมา

ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดก่อนการปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจหลังปี ค.ศ. 2008² ถึงแม้ว่าเมียนมา จะเคลื่อนเข้าสู่บริบทโลกหลังสงครามเย็น แต่รัฐบาลเมียนมายังคงเน้นความมั่นคงภายในและการทหารเป็นสำคัญ อันเป็นผลให้มีการวางกรอบผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศที่ยึดถือความมั่นคง และการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นสำคัญในท้ายที่สุด ในขณะที่การเมืองและการต่างประเทศของเมียนมาเป็นปัจจัยควบคุม (Control variable) หลักการบริหารและแนวคิดทางการเมืองของรัฐบาลไทยในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ถึง 2000 ซึ่งมีอิทธิพลต่อการต่างประเทศไทย จึงเป็นปัจจัยที่น่าสนใจ และพิเคราะห์ว่ามีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ ความร่วมมือและโดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งกับเมียนมาอย่างไร

ภูมิทัศน์องค์ความรู้ความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา: มิติประเด็นปัญหาและความมั่นคงชายแดน

ภูมิทัศน์ทางวิชาการที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ไทยกับเมียนมา ที่มีความเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงชายแดน ประกอบด้วยวรรณกรรมหลายชุดด้วยกัน โดยประเภทแรกเป็นวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายประเด็นปัญหา รวมถึงนำเสนอความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างไทย และเมียนมาในประเด็นดังกล่าว วรรณกรรมประเภทนี้มีลักษณะที่เป็นไปตามภูมิทัศน์ความรู้ ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั่วไป ที่สรุปว่าข้อพิพาททางเขตแดนและปัญหาชายแดนอื่นๆ เป็นสาเหตุประการสำคัญของความขัดแย้งและสงครามระหว่างประเทศ (Vasquez, 1995, 2009; Salehyan, 2007, 2008; Salehyan and Gleditsch, 2006; Lake and Rothchild, 1998)

ประเด็นปัญหาข้อพิพาททางเขตแดน (territorial dispute) ถือได้ว่ามีความสำคัญยิ่ง ต่อการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ไทย-เมียนมาในปัจจุบัน เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับแนวพรมแดน และเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ แล้ว แนวพรมแดนและเส้นเขตแดนในฝั่งเมียนมา ยังไม่ได้รับการปักปันและเจรจาอย่างจริงจัง เห็นได้ว่ามีเพียง 59 จาก 2,400 กิโลเมตรที่ได้รับการปักปัน และปักหมุดหลักเขตอย่างเป็นทางการ ปัญหาข้อพิพาทเรื่องดินแดนและเขตแดนจึงกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์ที่พัฒนามาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ยุคอาณานิคม ซึ่งเอื้อต่อพัฒนาการ ของความขัดแย้งระหว่างประเทศ เมื่อประเด็นความมั่นคงชายแดนอื่นๆ เช่น การรุกรานเขตแดนของ กองกำลังจากประเทศเมียนมา ยาเสพติด และอาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ ก่อตัวขึ้น (Paribatra, 2013; นพตล โชติศิริ, 2555, 2556)

² มีงานหลายชิ้นที่สนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวเช่น Nyein (2009), Than (1989); Egreteau and Jargan (2013); Haacke (2006)

งานของนพดล โชติศิริ (2555, 2556) ขจิต จิตตเสวี (2551, 2552) และ ดุลยภาค ปรีชารัชช (2554) เป็นงานที่ให้เนื้อหาสาระครอบคลุมประเด็นความขัดแย้งและข้อพิพาททางเขตแดนระหว่างไทยและเมียนมาที่กล่าวมาได้อย่างดี นอกจากนี้ งานเหล่านี้ยังนำเสนอพัฒนาการความขัดแย้งและความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างทั้ง 2 ประเทศหลังสงครามเย็น ในขณะที่นพดล โชติศิริ (2555, 2556) ระบุผ่านมุมมองของผู้ปฏิบัติที่น่าสนใจถึงอุปสรรคและสาเหตุที่ทั้ง 2 ประเทศยังไม่สามารถตกลงกันในเรื่องของเส้นเขตแดน งานของขจิต จิตตเสวี (2551, 2552) และ ดุลยภาค ปรีชารัชช (2554) ได้นำเสนอแนวทางวิชาการหลายประการเพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาพรมแดนระหว่างไทย-เมียนมา โดยเฉพาะในกรณีของ ขจิต จิตตเสวี (2551, 2552) ได้นำเสนอให้มีการสร้างพื้นที่ชายแดนให้เป็น “อาณาบริเวณ” อันมีความเชื่อมโยงทางการค้าชายแดนและระบอบกฎหมายความร่วมมือชายแดน ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยบวกที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความร่วมมือและแก้ไขปัญหาได้ในอนาคต

ปัญหาผู้ลี้ภัย ยาเสพติดและชนกลุ่มน้อยก็เป็นประเด็นที่มีนักวิชาการสนใจกันอย่างกว้างขวางเพื่อทำความเข้าใจมูลเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งระหว่างไทยและเมียนมา อันเนื่องมาจากลักษณะความเป็นประเด็น “ข้ามแดน” ของปัญหาเหล่านี้ (นคร พันธุ์ณรงค์, 2540) ผลงาน 2 ชิ้นที่มีความสำคัญคือ “ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลเมียนมา” และ “การต่างประเทศเมียนมา: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย” ของ พรพิมล ตรีโชติ (2542, 2551) งานทั้ง 2 ชิ้นมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจประเด็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชนกลุ่มน้อย และความเชื่อมโยงกับประเทศไทย ทั้งในมุมของความขัดแย้งและความร่วมมือ นอกจากนี้หนังสือรวบรวมบทความ ของพลพิมล ตรีโชติ (2547) เรื่อง “จากลุ่มอิรวดีสู่สาละวิน: บทวิเคราะห์การเมือง สังคม และความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา” ได้ร้อยรัดเรื่องความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองเมียนมาเข้ากับความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมา และทำให้เห็นภาพความซับซ้อนและเป็นพลวัตของความสัมพันธ์ได้เป็นอย่างดี

การทำความเข้าใจความสัมพันธ์ไทย-เมียนมาในประเด็นที่เพิ่งได้กล่าวมานี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาผ่านงานในช่วงสงครามเย็น ซึ่งการแข่งขันของมหาอำนาจและการขยายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์ในภาคพื้นทวีปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กระทบต่อปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนโดยตรง เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจโครงสร้างของปัญหาที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน ผลงานที่มีคุณค่าในกลุ่มงานนี้จำนวนมากเป็นบทความที่ตีพิมพ์ลงในวารสารจิตวิทยาความมั่นคง เช่น ประสงค์ สุนศิริ (2528) สมบูรณ์ เสี่ยมบุตร (2526) สิทธิ เศวตศิลา (2531) ม.ล.พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์ (2533) เป็นต้น

จากผลงานทั้ง 3 ชิ้นของ พรพิมลและงานอื่นๆ ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทย-เมียนมาในช่วงสงครามเย็น ทำให้ผู้ที่ติดตามความเคลื่อนไหวด้านความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ ไม่สามารถมองข้ามความเข้าใจในปัญหาเชิงโครงสร้างระหว่างทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งได้แก่ปัญหาในเชิงพัฒนาการ

ทางประวัติศาสตร์และกระบวนการสร้างชาติของทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งนับเป็นวรรณกรรมพื้นฐานที่สำคัญ
ชุดองค์ความรู้ประเภทที่ 2

ชุดความคิดของงานประเภทนี้ได้แย้งว่า ความขัดแย้งระหว่างไทยและเมียนมามีพื้นฐานสำคัญ
จากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน หลังเมียนมาได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948 ปัญหาการเมือง
ภายในและความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ก่อให้เกิดความแตกต่างในระดับการพัฒนา
ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ยังผลต่อความห่างเหินในการปฏิสัมพันธ์กับไทย (Paribatra: 2004)
ในขณะเดียวกัน กระบวนการสร้างชาติของไทยส่งผลพลอยได้คือการวาดภาพเมียนมาว่าเป็น “อริราชศัตรู”
ของราชอาณาจักรจารีต หรือ “ภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติ” ของรัฐสมัยใหม่ของไทย ดังนั้น
ประวัติศาสตร์นิพนธ์อย่างพงศาวดารเรื่องไทยรบพม่า พระนิพนธ์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (2555) หรือหลักไทย ของขุนวิจิตรมาตราหรือ สง่า กาญจนาคพันธุ์ (2556)
รวมถึงงานประวัติศาสตร์ร่วมสมัยของสุนทร ชูตินธารานันท์ เช่น พม่ารบไทย: ว่าด้วยสงครามระหว่างไทย
กับพม่า (2555) และของสุนทร ชูตินธารานันท์ และคณะ เรื่อง ชาตินิยมในแบบเรียนไทย (2552)
ช่วยเปิดพรมแดนความรู้และการทำความเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์ไทยและเมียนมาในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี
เป็นได้ว่าปัญหาเรื่องความรู้และความเป็นศัตรูทางจินตนาการได้กลับมาหลอกหลอนทุกครั้งเมื่อไทย
และเมียนมามีปัญหากระทบกระทั่งกันตามแนวชายแดน และบ่อยครั้งที่ปัญหาเรื่องความรู้เป็นอิทธิพล
ทำให้ปัญหาชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาถูกทำให้เป็นการเมืองชาตินิยม (Maung Aung Myoe, 2002)

กลุ่มงานที่มีความสำคัญประเภทต่อมาคือ งานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการกำหนดนโยบาย
ต่างประเทศไทยต่อเมียนมา ซึ่งเกี่ยวพันกับผลงานทางวิชาการ 4 ลักษณะคือ ลักษณะแรก เป็นการนำเสนอ
ภาพความสัมพันธ์ของไทยและเมียนมาโดยทั่วไป กล่าวคือเป็นผลงานทางวิชาการพูดถึงปัจจัยโดยรวม
ของปัจจัยต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในของไทย ซึ่งมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเมียนมา
และความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ ในช่วงเวลาต่างๆ กันไป อาทิ อุดม เกิดพิบูลย์ (2549) โกสุมภ์ สายจันทร์
(2549) เวนิกา บุญมาคลี (2540) ธรรมรัตน์ รัตนมณี (2536) บัณฑิต นาอาจ (2536)

ลักษณะที่สอง เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับมุมมองต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาในสายตา
ของผู้ปฏิบัติ ซึ่งให้ความรู้ความเข้าใจในหลายประเด็นดังกล่าว อาทิ เมียนมามีความสำคัญต่อไทยอย่างไร
ปัญหาทางการเมืองเมียนมาส่งผลกระทบต่อไทยอย่างไร ไทยควรส่งเสริมหรือลดทอนความสัมพันธ์
กับเมียนมาในเรื่องใด รวมถึงผลกระทบของไทยในการสร้างความสัมพันธ์กับเมียนมา เป็นต้น การศึกษา
มุมมองของนักการทูต อันจะทำให้ทราบถึงจุดยืนของรัฐไทยต่อการสร้างความสัมพันธ์กับเมียนมาซึ่ง
มีความสัมพันธ์กับความเป็นไปทางการเมืองภายในของไทยอย่างลึกซึ้ง โดยผลงานที่มีความน่าสนใจ
ได้แก่ สิทธิ เสวตศิลา (2535) สุรพงษ์ ชัยนาม (2550, 2552, 2554) และปกศักดิ์ นิลอุบล (2552)
Paribatra, S. (1999) Surin (1999) เอก อนันต์ (2554)

ประเภทต่อมา เป็นผลงานการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยผ่านการศึกษาระบบการกำหนดนโยบายทางองค์กรราชการ ซึ่งถือได้ว่ามีเป็นจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องประเภทอื่นๆ อาทิ การตัดสินใจขององค์กรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีพิพาทปัญหาเนิน 491 ของไพศิษฐ์ สังคหะพงศ์ (2538) และ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมียนมาที่เกี่ยวกับพรมแดนทางบก: ศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับกรณีดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 ของ เฉษฐา หุ่นแหง (2541) อย่างไรก็ตามภาพที่ยังไม่มีความชัดเจนในงานทั้ง 2 นี้ คือ การนำเสนอความเป็นพลวัตของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทยและเมียนมา ซึ่งเปิดโอกาสให้ตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น มิใช่แค่หน่วยงานราชการเพียงเท่านั้น หากแต่ยังสามารถเป็นได้ทั้งหน่วยงานภาคเอกชน สมาคมการค้าและการลงทุนต่างๆ รวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังคงต้องมีการศึกษาและทำการวิจัยต่อไป (Aribarg, 2005; รพีพร ทานะมัย, 2547)

สุดท้ายเป็นกลุ่มงานที่ทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศไทยต่อเมียนมาว่า ไม่มากก็น้อยนโยบายต่างประเทศนั้นมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับการเมืองไทย ไม่ว่าจะเป็นการใช้นโยบายต่างประเทศเพื่อเป้าประสงค์ทางการเมืองหรือการที่องค์ประกอบทางการเมืองภายในของไทยก่อให้เกิดพฤติกรรมทางนโยบายต่างประเทศ ซึ่งในที่สุดแล้วมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมา งานที่มีความสำคัญอย่างมากในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ไทยเมียนมาในบริบทนี้ คือ A plastic nation: The curse of Thailand in Thai-Burmese relations และ Reinventing Thailand: Thaksin and his foreign policy คือ ซึ่งเป็นผลงานของ Pavin Chachavalpongpun (2005, 2010)

ในงานชิ้นแรก ถึงแม้ว่าจะมีใกล้เคียงกับงานในกลุ่มของชุดความคิดเกี่ยวกับการสร้างภาพความเป็นศัตรูทางจิตนาการกับเมียนมา งานชิ้นนี้ได้ตั้งประเด็นที่สำคัญในความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ ได้แก่ ปัญหาเสียดิน การต่อต้านรัฐบาลเมียนมาตามแนวชายแดนของชนกลุ่มน้อยและการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเมียนมา ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับบริบท “โครงสร้างทางสังคมและการเมืองชาตินิยมของไทย” ดังนั้นทัศนะหรือนโยบายของไทยต่อเรื่องดังกล่าวจึงเป็นแนวนโยบายที่เป็นผลลัพธ์และโครงสร้างทางการเมืองของไทยซึ่งในทางกลับกันมีผลกระทบต่อเมียนมา เช่นเดียวกันกับงานชิ้นที่ 2 ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์ไทย-เมียนมาจะไม่ได้เป็นสาระหลักของหนังสือ หากแต่มิติที่นำเสนอขึ้นนั้น ทำให้ทราบเป็นอย่างดีถึง “โครงการ” และ “ความมุ่งหมาย” ทางการเมือง (Political programs and objectives) ของนายกรัฐมนตรีทักษิณว่ามีความสำคัญต่อการคิดค้นนโยบายและยุทธศาสตร์ของไทยต่อเมียนมา ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นการเมืองว่าด้วยเรื่องชาตินิยมและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลต่างๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับเมียนมา ต่างส่งผลต่อนโยบายและรูปแบบความสัมพันธ์ของไทยต่อเมียนมาทั้งสิ้น ผลงานอื่นๆ ที่นำเสนอแง่มุมนี้ ได้แก่ McCargo and Pathmanand (2005); Paribatra (2013) และ Myoe (2002)

จะเห็นได้ว่าภูมิทัศน์ทางวิชาการที่เกี่ยวกับความมั่นคงชายแดนและความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา ได้รับความสนใจอย่างมากจากทั้งนักวิชาการและผู้ปฏิบัติ และผลงานการศึกษาค้นคว้าประเด็นและ ช่วงเวลาที่หลากหลาย อย่างไรก็ตามยังมีพื้นที่และช่องว่างทางวิชาการที่งานวิจัยชิ้นนี้สามารถสร้างคุณค่า และส่งเสริมการทำความเข้าใจ ตลอดจนความเชื่อมโยงประเด็นดังกล่าวนี้ได้ กล่าวคือ เนื่องจากไทย และเมียนมาเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน ดังนั้นการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการปฏิสัมพันธ์อย่างมีพลวัต (Dynamic Interactions) ระหว่างกัน นั่นคือ การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศเข้าด้วยกัน โดยให้ความสำคัญกับบริบท ทางการเมืองภายในว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ ปัจจัยภายในต่างๆ อาทิ แนวคิดทางการเมือง รูปแบบทางการปกครองและนโยบายภายในประเทศ สามารถส่งผลกระทบต่อประเทศ ที่อยู่รอบบ้านได้ไม่มากนักน้อย ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งนำประเด็นทางการเมืองภายในดังกล่าว โดยเฉพาะ ในมิติของประเทศไทย และนำมาเป็นการอธิบายความขัดแย้งและความร่วมมือด้านความมั่นคงชายแดน ระหว่างไทยและเมียนมาหลังสงครามเย็น ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางเลือกในการศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศโดยทั่วไป และในกรณีของความสัมพันธ์ไทย-เมียนมาโดยเฉพาะ ที่ได้รับความสนใจ จากแวดวงวิชาการในประเทศไทยมากนัก

บทที่ 2

ภูมิหลังความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา:

โครงสร้างทางกายภาพความมั่นคงชายแดน และมรดกทางประวัติศาสตร์

ความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา: โครงสร้างทางกายภาพความมั่นคงชายแดน

ในทางกายภาพความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาในยุคหลังสงครามเย็นถูกวางอยู่บนประเด็นปัญหาความมั่นคงชายแดน 3 ประการคือ ปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหากองกำลังต่อต้านรัฐบาลเมียนมา และปัญหาผู้ลี้ภัย

ประเทศไทยและเมียนมามีพรมแดนติดต่อกันทั้งสิ้น 2,401 กิโลเมตร ประกอบด้วยพรมแดนทางบก 1,687 กิโลเมตรและพรมแดนทางน้ำ 714 กิโลเมตร แนวเส้นเขตแดนส่วนใหญ่จะประกอบขึ้นด้วยเส้นเขตแดนทางธรรมชาติ เช่น สันเขา สันปันน้ำ ลำน้ำ ร่องน้ำลึก ฯลฯ (นพดล โชติศิริ, 2555, 2556) ทั้ง 2 ประเทศเริ่มกระบวนการเจรจาและปักปันเขตแดนในปี ค.ศ. 1990 อย่างเป็นทางการ โดยได้มีการสำรวจและปักปันเขตแดนแบบคงที่เฉพาะบริเวณแม่น้ำสาย-แม่น้ำรวกในจังหวัดเชียงราย ความยาวประมาณ 59 กิโลเมตร เป็นแห่งแรกที่ไทยและเมียนมาบรรลุข้อตกลงในการสร้างหลักอ้างอิงเขตแดนโดยวิธีการปักหลักเขตแดนแบบคงที่ (Fixed Boundary Demarcation) จำนวน 492 คู่ โดย คู่ที่ 1 อยู่ที่บริเวณสบรวก สามเหลี่ยมทองคำ อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และคู่ที่ 492 อยู่ที่ยอดเขาตอยคา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ต่อมาทั้ง 2 ฝ่ายลงนามในบันทึกความเข้าใจและให้สัตยาบันรับรองเส้นเขตแดนบริเวณนี้เมื่อปี ค.ศ. 1992 อย่างไรก็ตามทั้ง 2 ประเทศยังไม่มีควมคืบหน้าในการเจรจาและปักปันเขตแดนที่อื่น ทั้งนี้เนื่องจากยังมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับกรอบทางกฎหมาย (Legal Framework) ที่จะใช้เป็นแนวทางในการสำรวจ โดยฝ่ายเมียนมาต้องการให้ระบุคำพรรณนาเส้นเขตแดนอย่างละเอียดไว้ในบันทึกความเข้าใจ (MOU) แต่ฝ่ายไทยเห็นว่าหลักฐานทางกฎหมาย คือ สนธิสัญญา อนุสัญญาและแผนที่แนบท้ายก็เป็นหลักฐานเพียงพอที่จะให้ชุดสำรวจลงไปตามดำเนินการปักปันเขตแดนร่วมกันได้ (Paribatra, 2013) ทั้งนี้การประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-เมียนมา (Joint Boundary Committee - JBC) จะเป็นโครงสร้างความร่วมมือหลักในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนร่วมกัน (Paribatra, 2013; นพดล โชติศิริ, 2555, 2556; ขจิต จิตตเสวี, 2551, 2552 และ ดุลยภาค ปรีชารัชช, 2554)

แนวเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับเมียนมา กำเนิดขึ้นโดยอนุสัญญาระหว่างราชอาณาจักรสยามและข้าหลวงใหญ่แห่งอินเดียว่าด้วยเรื่องการทำหนดเขตแดนบนผืนแผ่นดินใหญ่ระหว่างราชอาณาจักรสยามและมณฑลเทนเนสเซอร์ิมของอังกฤษ (Convention between the Kingdom of Siam and the Governor-General of India, defining the Boundary on the Mainland between the Kingdom of Siam and the British Province of Tenasserim) ปี พ.ศ. 2441 และแผนที่แนบท้าย (Map of Tenasserim and Adjacent Provinces of the Kingdom of Siam) รวมถึง หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับอังกฤษว่าด้วยเมืองเชียงใหม่ เมืองลำปาง เมืองลำพูน ปี พ.ศ. 2426 (His Majesty the King of Siam and Her Majesty the Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, for the Prevention of Crime in the Territories of Chiang Mai, Lahon and Lampunchi, and for the Promotion of Commerce between British Burmah and the Territories) และ ปฏิญญาฉบับปี ค.ศ. 2437 ซึ่งระบุถึงเส้นเขตแดนทางตะวันออกของแม่น้ำสาละวินถึงแม่น้ำโขง พร้อมแผนที่แนบท้าย 3 ระวาง ได้แก่ Burma Siam Boundary Demarcation survey (นพดล โชติศิริ, 2555, 2556; ดุลยภาค ปรีชารัชช, 2554; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2554)

เขตแดนที่ยังไม่ได้รับการปักปันให้เรียบร้อย สร้างปัจจัยเสี่ยงที่ความขัดแย้งชายแดนอื่นๆ สามารถไปสู่การเผชิญหน้าทางทหารได้ง่ายมากขึ้น เนื่องจากความคลุมเครือของอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ชายแดน เป็นอุปสรรคต่อสิทธิและอำนาจการจัดการปัญหาของแต่ละรัฐบาลให้มีความลึกลับและขัดแย้ง โดยเฉพาะเมื่อเกิดจากความขัดแย้งระหว่างกองกำลังติดอาวุธที่ต่อต้านรัฐบาลเมียนมา ซึ่งหลายครั้งที่มีการรบติดพันและรุกล้ำเข้ามาในพื้นที่พิพาท ก่อให้เกิดการโจมตีทางทหารและความขัดแย้งทางการทูตระหว่างสองประเทศได้ ตัวอย่างเช่น ในบริเวณเนิน 491 ดอยกลาง และเกาะสามเกาะบริเวณแม่น้ำปากจั่น

ในกรณีแรกทหารเมียนมาได้เคลื่อนกำลังเข้ายึดเนิน 491 บริเวณจังหวัดชุมพรเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 เพื่อเข้าทำการโจมตีฐานที่มั่นของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) ที่ตั้งอยู่บริเวณที่เป็นพื้นที่พิพาทระหว่างไทยเมียนมา เนื่องจากปัญหาความกำกวมของสนธิสัญญาระหว่างอังกฤษและสยามในปี ค.ศ. 1886 ซึ่งระบุให้ใช้สันปันน้ำเป็นแนวการปักปันเขตแดนโดยยึดตามแผนที่ขนาด 1 ต่อ 500,000 กม.² อย่างไรก็ตาม แนวเส้นเขตแดนที่ระบุในแผนที่ไม่ตรงกับสภาพภูมิประเทศที่แท้จริง (นพดล โชติศิริ, 2555, 2556; ดุลยภาค ปรีชารัชช, 2554, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2554) ความขัดแย้งครั้งดังกล่าวเกือบนำไปสู่สงครามระหว่างประเทศ เมื่อประเทศไทยประกาศความร่วมมือในการใช้กำลังทางทหารในการเข้าอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนดังกล่าว และเรียกร้องให้เมียนมาถอนกำลังทหารออกจากพื้นที่ อย่างไรก็ตามความขัดแย้งในครั้งนี้อย่างไรก็ตามเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงกล่าวถึง

เหตุการณ์ในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาในปี พ.ศ. 2535 และทรงขอให้เจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย แก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี (พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2557)

ในส่วนกรณีดอยกลาง จังหวัดเชียงใหม่ พื้นที่พิพาทระยะทาง 32 กิโลเมตร เอื้อให้เกิดการเผชิญหน้า ระหว่างกองทัพไทยและเมียนมาหลายครั้ง ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ดอยกลางเคยถูกควบคุมโดยทหาร เมืองไต (Maung Tai Army) ของขุนสำ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 ถึงราวปี ค.ศ. 1993 โดยรัฐบาลไทยได้ดำเนินการผลักดันกลุ่มกองกำลังเมืองไตออกจากพื้นที่ที่อยู่บ่อยครั้ง เมื่อกองกำลังดังกล่าวได้ยอมแพ้ต่อ รัฐบาลเมียนมา กองทัพเมียนมาได้เคลื่อนย้ายกองกำลังเข้าสู่พื้นที่พิพาทเพื่ออ้างกรรมสิทธิ์และเริ่มดำเนินการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง ในขณะที่กองทัพไทยส่งกำลังทหารเข้าไปในพื้นที่ ในช่วงเวลาเดียวกันเพื่อปกป้องจุดยุทธศาสตร์นี้ การเผชิญหน้าทางทหารของสองประเทศจึงเกิดขึ้น ประปราย สลับกับความพยายามของกองทัพทั้ง 2 ประเทศในการลดการเผชิญหน้าด้วยการตรึงกำลัง ไว้ในพื้นที่ ต่อมาแม้ว่าทหารของสองประเทศยังสามารถจำกัดการใช้กำลังทางทหารเอาไว้ แต่การใช้กำลัง ทางทหารก็ได้เริ่มต้นขึ้นอีกครั้งหลังทหารเมียนมาเข้ารุกไล่กองกำลังชนชาติไทใหญ่ตอนเหนือ (Shan State Army-North - SSA-N) ของเจ้ายอดศึกและเกิดการเผชิญหน้ากับกองทัพไทยในปี ค.ศ. 2002

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ในปี ค.ศ. 1998 ต่อเนื่องปี ค.ศ. 1999 ไทยและเมียนมาเผชิญหน้ากัน อีกครั้งในบริเวณเกาะ 3 เกาะบริเวณปากแม่น้ำปากจั่นหรือแม่น้ำกระบุรี โดยครั้งนี้สาเหตุมาจากการที่ เรือประมงของไทยได้แล่นเรือทำการประมงเข้าไปในบริเวณเกาะดังกล่าว ซึ่งในเวลาต่อมาเจ้าหน้าที่ กองทัพเรือชายฝั่งของเมียนมาได้เข้าโจมตี โดยอ้างว่าเรือประมงไทยรุกรานน่านน้ำของเมียนมาโดยไม่ได้รับ อนุญาต จนเป็นเหตุให้กองทัพเรือไทยเข้าช่วยเหลือ เป็นที่มาของการปะทะกัน เฉกเช่นในกรณีข้อพิพาท ทางดินแดนอื่นๆ รัฐบาลไทยและเมียนมาต่างฝ่ายต่างอ้างหลักฐานยืนยันกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะทั้ง 3 โดยทางฝ่ายเมียนมา ได้อ้างสนธิสัญญาสยามอังกฤษในปี ค.ศ. 1868 รวมถึงแผนที่เส้นทางการเดินเรือ ของอังกฤษ ในขณะที่ประเทศไทยอ้างหลักฐานของข้าหลวงประจำจังหวัดระนอง ที่ส่งถึงกระทรวงมหาดไทย ระบุว่า เกาะทั้ง 3 ขึ้นทะเบียนเป็นของสยาม (ดุลยภาค ปรีชารัชช, 2554; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2554)

ตัวอย่างความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างกองทัพไทยและเมียนมาดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่ง มาจากความคลุมเครือในหลักฐานทางกฎหมายและสนธิสัญญา และอีกส่วนหนึ่งมาจากปัญหาความขัดแย้ง ภายในประเทศเมียนมาซึ่งกลายเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างทางกายภาพชายแดนระหว่างไทยและเมียนมา หลังสงครามเย็น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเมียนมาเริ่มปรับยุทธศาสตร์ในความสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อย ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ซึ่งมุ่งเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อการหยุดยิงกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ จนต่อมารัฐบาลประสบความสำเร็จในการเจรจากับชนกลุ่มต่างๆ 13 กลุ่ม ในปี ค.ศ. 1994 กองทัพเมียนมา รุกคืบพื้นที่ชายแดนใต้ในวงกว้างและเข้าเป็นพันธมิตรกับกองกำลังที่วางอาวุธ เข้ารุกไล่กลุ่มที่ยังต่อสู้กับ

รัฐบาล จนกระทั่งเกิดผลกระทบข้ามแดนไม่ว่าจะเป็นทั้งการย้ายถิ่นของผู้ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายทางทรัพย์สินของชาวบ้านชายแดนไทยอันเนื่องมาจากการใช้อาวุธหนักของกองทัพเมียนมาซึ่งข้ามพรมแดนเข้ามาในไทย (พรพิมล ตรีโชติ, 2542)

ดังนั้นในช่วงปีปลายทศวรรษที่ 1990 กองกำลังชนกลุ่มน้อยทั้ง 2 กลุ่มจึงได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของรัฐบาลเมียนมาในพื้นที่ชายแดนมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งการสู้รบได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงชายแดนไทย-เมียนมา อาทิ การจู่โจมครั้งแรก และครั้งที่รุนแรงที่สุดของทหารเมียนมาต่อ KNU เกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1992 ที่เนิน 491 พื้นที่พิพาทบริเวณจังหวัดชุมพร เมียนมาได้ส่งกำลังทหารกว่าพันนายเข้ามาในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อเข้าโจมตีฐานที่มั่นของกองกำลัง KNU และกลุ่มนักเรียนนักศึกษา ซึ่งหลบหนีมาเป็นแนวร่วมต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมาหลังการปราบปรามประชาชนในปี ค.ศ. 1988

การรุกกล้าดินแดนของทหารเมียนมาและชนกลุ่มน้อยได้ทำลายความสัมพันธ์ของสองประเทศอีกครั้งในช่วงทศวรรษที่ 2000 โดยในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2001 ทหารเมียนมาได้ใช้กำลังโจมตีกองกำลัง ไทใหญ่ (Shan State Army-South - SSA-South) โดยกล่าวหาว่าฝ่ายหลังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิตและลักลอบค้ายาบ้าตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา การปราบปรามดำเนินอย่างต่อเนื่องและติดพันเข้ามาในพื้นที่พิพาทจนเป็นเหตุให้กองทัพเมียนมาได้เข้ายึดฐานที่มั่นของตำรวจตระเวนชายแดนไทยและจับกุมตำรวจตระเวนชายแดนไว้จำนวน 19 นาย มากไปกว่านั้นกองทัพเมียนมาอ้างว่าไทยให้การสนับสนุนกองกำลังไทใหญ่และยังอ้างอีกว่าที่ตั้งของฐานตำรวจตระเวนชายแดนไทยอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของเมียนมา การสู้รบที่ต่อเนื่องติดพันได้ส่งผลกระทบต่อไทย ทรัพย์สินของพลเรือนไทยได้รับความเสียหาย กองทัพไทยปฏิบัติการยึดฐานที่มั่นดังกล่าวคืนอย่างรวดเร็ว นำไปสู่การปะทะกันของทหารทั้ง 2 ฝ่ายอย่างหนักหน่วง มีการยิงปืนใหญ่ตอบโต้กันไปมาระหว่างแนวชายแดนรวมไปถึงบริเวณดินแดนพิพาทที่บริเวณดอยกุเต็งน้ำโย่ง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ ไม่นานหลังจากนั้น จุดผ่านแดนทั้งหมดถูกสั่งปิด ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ทหารเมียนมาและกลุ่ม DKBA ซึ่งเป็นพันธมิตรกับทหารเมียนมาได้ร่วมกันถล่มฐานทัพของทหารไทยในจังหวัดตากและเชียงใหม่ในวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2001 มีรายงานว่ากระสุนปืนใหญ่ที่ถูกยิงจากฝั่งเมียนมาได้ตกลงในบริเวณพื้นที่โครงการตามพระราชดำริในจังหวัดเชียงใหม่ ต่อมานับตั้งแต่ เดือนเมษายนถึงมิถุนายนปี ค.ศ. 2002 เหตุการณ์การบุกรุกยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่อง อาทิ ทหารไทยได้ตอบโต้ และโจมตี United Wa State Army (UWSA) ที่กำลังต่อสู้กับกองกำลัง SSA-South และส่งผลกระทบให้เกิดผู้อพยพเดินทางเข้ามาในพรมแดนไทยเป็นจำนวนมาก

เมื่อเกิดการปะทะกันระหว่างทหารไทยและทหารเมียนมาตลอดแนวชายแดนทางเหนือของไทย ในปี ค.ศ. 2001 สืบเนื่องจนถึงปี ค.ศ. 2002 ทหารไทยมองว่าต้นเหตุของการปะทะมาจากผลกระทบจากการปฏิบัติการทางทหารของทหารเมียนมาและพันธมิตรต่อกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลในรัฐฉาน ทหารไทยยืนยันต่อไปว่าปัญหาเหล่านี้เชื่อมโยงกับกิจกรรมเกี่ยวกับยาเสพติดใน USWA รัฐบาลนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐบาลแรกที่ได้หยิบยกปัญหาเสพติดขึ้นมาให้เป็นที่สนใจของสาธารณชนชาวไทย โดยในการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการเอาชนะยาเสพติดในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2002 กองทัพไทยได้นำเสนอหลักฐานเกี่ยวกับการผลิตยาเสพติดในเมืองยอน รัฐฉาน ประเทศเมียนมา มาเผยแพร่เพื่อให้เห็นถึงการเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง USWA ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนกับการค้ายาเสพติดในบริเวณชายแดน ภายหลังจากสัญญาหยุดยิงระหว่างเมียนมาและ USWA ในปี ค.ศ. 1989 เปิดโอกาสให้ชาวว้าและกองกำลังทหารของพวกเขาเดินทางลงมายังพรมแดนระหว่างไทยและเมียนมาที่ถูกควบคุมโดย SSA นำโดย พันเอก เจ้ายอดศึก (Kramer, 2007, pp.53-57)

ตั้งแต่ขุนสำและ Mong Tai Army ยอมสงบศึกกับรัฐบาลเมียนมา ความขัดแย้งระหว่างคู่ขัดแย้งใหม่ๆ อันได้แก่กลุ่มว้าและกองกำลังชนชาติฉานได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในความเป็นจริงแล้ว SSA ก็ได้ถอนนโยบายปราบปรามยาเสพติดของตนเองเพื่อขยายชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของตนในระดับนานาชาติ บางครั้งการปะทะกันระหว่าง UWSA และ SSA-South ทำให้การต่อสู้ขยายตัวขึ้นไปสู่การปะทะกับทหารไทย ปัญหายาเสพติดทำให้ปัญหาชนชาติต่างๆ ในเมียนมามีความซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาซับซ้อนยิ่งขึ้นไปด้วย (Kramer, 2007, pp.53-57) และยิ่งปัญหาเหล่านี้ยืดเยื้อมากขึ้นเท่าไร ความเป็นศัตรูกันของสองประเทศก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้น ขณะที่รัฐบาลเมียนมา กล่าวหาว่าประเทศไทยให้การสนับสนุน SSA-South เพื่อขจัดการค้ายาเสพติด ไทยก็ตำหนิรัฐบาลทหารเมียนมาที่เพิกเฉยต่อการค้ายาเสพติดของ UWSA ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบริบทของชายแดนที่ติดต่อกันและยังไม่มี ความชัดเจนในการปักปันเป็นเงื่อนไขที่สำคัญให้เกิดการโอนถ่ายผลกระทบของความขัดแย้งภายในประเทศของเมียนมาเข้าสู่ประเทศไทย ซึ่งผูกพันคาบเกี่ยวกับทั้งปัญหาการรุกรานเขตแดน การสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินของคนชายแดน ยาเสพติดและความไม่ไว้วางใจระหว่างประเทศ

ปัญหาผู้อพยพก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งของความมั่นคงชายแดน ซึ่งสร้างความซับซ้อนให้กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศรอบบ้านเช่นกัน และปัญหาดังกล่าวก็มีความเกี่ยวข้องกับ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และการผลิตยาเสพติดในเมียนมา ปัญหาผู้อพยพไม่ได้ก่อให้เกิดเพียงภาระทางการเงิน การบริหารจัดการ ปัญหาสังคมและปัญหาการเมืองให้กับประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังทำให้ ความไว้วางใจระหว่างประเทศไทยและประเทศคู่กรณีลดน้อยลง ปัญหาผู้อพยพถูกมองว่าเป็น ปัญหาข้ามชาติที่สร้างความคลางแคลงใจให้กับประเทศผู้รับอย่างไทยเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นคำกล่าวหา

ว่าค่ายผู้ลี้ภัยยังอาจจะเป็นสถานที่พักพิงของกลุ่มต่อต้านรัฐบาลเพื่อที่จะเตรียมทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อต่อต้านรัฐบาลของประเทศตน (Smith, 1991)

ใน 40 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดูแลผู้อพยพกว่าล้านคนจากประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมา แม้ว่าการโยกย้ายถิ่นฐานจะเป็นสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ประเทศไทยก็ยังไม่เคยพบเจอตัวเลขผู้อพยพที่มากมายขนาดนี้มาก่อน จนกระทั่งปี ค.ศ. 1975 หลังจากกลุ่มประเทศอินโดจีนได้เปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ ในส่วนกรณีของเมียนมานั้น การโจมตีชนกลุ่มน้อยต่างๆ และกลุ่มนักศึกษาและประชาชนซึ่งออกมาประท้วงตั้งแต่กลางยุค 1980 ถึงยุค 1990 ทำให้เกิดผู้อพยพชาวเมียนมาหลังไหลเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

ด้วยส่วนใหญ่ผู้อพยพจากเมียนมาจะเป็นชาวกะเหรี่ยง จึงอพยพเข้าสู่ประเทศไทยตามระลอกของการปราบปรามจากรัฐบาลเมียนมา เช่น ย้อนกลับไปในปี ค.ศ. 1989 ทหารเมียนมาได้เข้าจับกุมค่ายหลักของชาวกะเหรี่ยงใกล้กับพรมแดนไทย-เมียนมา ทำให้ชาวกะเหรี่ยง 600 คนหนีเข้ามาในประเทศไทย ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 เมื่อรัฐบาลเมียนมาใช้กำลังโจมตีฐานที่มั่นของกลุ่ม KNU ทำให้ชาวกะเหรี่ยง 6,500 คน อพยพเข้ามาสู่ประเทศไทย ต่อมา นักเรียน นักศึกษากว่า 10,000 คน หลบหนีเข้าประเทศไทย ภายหลังจากที่รัฐบาลทหารเมียนมาได้ปราบปรามการประท้วงเรียกร้องประชาธิปไตยของรัฐบาลเมียนมา ในปี ค.ศ. 1998 ซึ่งคนกลุ่มนี้พักอยู่ในศูนย์พักพิงมณีลอย ในจังหวัดราชบุรี

รัฐบาลเมียนมาสามารถเข้าควบคุมพื้นที่ชายแดนได้เพิ่มมากขึ้น ทำให้จำนวนผู้อพยพในไทย สูงกว่า 100,000 คน ในปี ค.ศ. 1995 ตามตัวเลขของทางการ ประเทศไทยมีจำนวนชาวเมียนมาอพยพ อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย 10 แห่งเป็นจำนวน 137,742 คน ในปี ค.ศ. 2012 โดยร้อยละ 75.5 เป็นชาวกะเหรี่ยง ก่อนการเลือกตั้งใหญ่ของเมียนมาในปี ค.ศ. 2012 ผู้อพยพชุดสุดท้ายอพยพออกมาช่วงปลายปี ค.ศ. 2011 ถึง ค.ศ. 2012 หลังจากการโจมตีชนกลุ่มน้อยต่างๆ ของทหารเมียนมา ทำให้ผู้คนที่กว่า 10,000 คน อพยพ เข้าสู่ประเทศไทย (Paribatra, 2013)

โดยที่การปราบปรามกองกำลังกะเหรี่ยงและนักศึกษาของรัฐบาลเมียนมาสร้างความวิตกให้กับรัฐบาลไทย ความสัมพันธ์ของสองประเทศหยุดชะงักลงชั่วคราวเมื่อรัฐบาลไทยแสดงความไม่เห็นด้วยที่เมียนมาทำการโจมตีชนกลุ่มน้อย ทำให้เกิดผู้อพยพเข้ามาสู่ประเทศไทย ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1995 ทหาร DKBA ได้โจมตีค่ายผู้ลี้ภัยในจังหวัดตาก ทำให้กะเหรี่ยงคริสเตียนจำนวน 7,000 คน ไม่มีที่พักอาศัย การโจมตีในครั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อให้ชาวกะเหรี่ยงเหล่านี้กลับประเทศ โดยหนึ่งในนักรบ DKBA อธิบายเหตุผลของการโจมตีของตัวเองว่า “เมื่อผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงทุกคนกลับประเทศ พวกเขาจะหยุดยิง และ SLORC ก็สัญญาที่จะถอนทหารทั้งหมดของตนออกจากบริเวณชายแดน” ในปี ค.ศ. 2000

DKBA ได้ปฏิบัติการโจมตีค่ายผู้ลี้ภัย 2 แห่งทางเหนือของจังหวัดตากอย่างรุนแรงอีกครั้ง ผู้ลี้ภัยกว่า 6,700 คน ต้องหลบหนีและไม่มีที่หลบภัย ในวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1998 DKBA ได้รุกร้าเข้ามาในเขตแดนประเทศไทยและทำการโจมตีค่ายผู้ลี้ภัยในอำเภอแม่สอดและพวกเขาได้จับชาวไทย 3 คน ไว้เป็นตัวประกัน

ปัญหานักเรียนนักศึกษาผู้อพยพเป็นอีกต้นเหตุที่ทำให้ความสัมพันธ์ของไทยและเมียนมาต้องหยุดชะงักลง ในวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2000 ผู้ต่อต้านรัฐบาลเมียนมาจำนวน 5 คน พร้อมอาวุธที่เรียกตัวเองว่า Vigorous Burmese Warrior ได้ทำการยึดสถานทูตเมียนมาประจำประเทศไทยและได้จับกุมตัวประกันไว้จำนวน 38 คน ในจำนวนนี้มีนักการทูตเมียนมารวมอยู่ด้วยจำนวน 5 คน เหตุการณ์ในครั้งนี้นับเป็นอย่างสันติเมื่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร สมัยครใจที่จะแลกตัวประกันและนำกลุ่มนักเรียนกลุ่มดังกล่าวขึ้นเฮลิคอปเตอร์ไปส่งยังบริเวณพรมแดนทั้งสองประเทศ แลกกับการปล่อยตัวประกันทั้งหมด แม้ว่ารัฐบาลเมียนมาจะอนุญาตให้รัฐบาลไทยจัดการกับผู้จับตัวประกันเหล่านี้อย่างรุนแรงและเด็ดขาด แต่รัฐบาลไทยกลับมองว่านักเรียนเหล่านี้ทำไปเพียงเพื่อต้องการเรียกร้องประชาธิปไตย และเหตุการณ์ในครั้งนี้นับว่ารัฐบาลไทยได้ยุติเหตุการณ์โดยไม่เสียเลือดเนื้อ (พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2550) แต่อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลเมียนมาโต้ตอบด้วยการปิดด่านผ่านแดนระหว่างไทยและเมียนมาทั้งหมดและระงับการตกลงเรื่องการทำสัมปทานประมงของสองประเทศออกไป มากไปกว่านั้นสื่อและวงการการศึกษาของเมียนมาต่างมองเหตุการณ์ครั้งนี้ว่าเป็นละครการจับตัวประกันที่ผู้มีอำนาจในรัฐบาลไทยบางคนอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจับตัวประกันทั้งหมด (Muang Aung Myoe, 2001) หลังจากการเข้าจับตัวประกันในสถานเอกอัครราชทูตเมียนมาประจำประเทศไทยเพียงไม่นาน กลุ่มกบฏติดอาวุธเหล่านี้ได้เข้าควบคุมโรงพยาบาลราชบุรีและจับกุมตัวประกันไว้กว่า 100 คน รวมระยะเวลาประมาณ 24 ชั่วโมงและจับลงเมื่อกลุ่มผู้ติดอาวุธทั้งหมดถูกวิสามัญฆาตกรรมโดยหน่วยรบพิเศษของไทย การกระทำของไทยในครั้งนี้นับว่าได้ก่อให้เกิดเสียงสะท้อนจากรัฐบาลเมียนมาแต่อย่างใด

ในช่วงเวลาที่เกิดการปะทะกันระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มติดอาวุธของชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลเมียนมา ทหารเมียนมา (เช่นเดียวกับที่ปรากฏในกรณีลาวและกัมพูชาสมัยสงครามเย็น) เชื่อว่าค่ายอพยพในประเทศไทยเป็นพื้นที่ในการคัดเลือก ฝึกซ้อม ปลุกปั่นและรักษาพยาบาลแก่กลุ่มต่อต้านรัฐบาลเมียนมา ถึงแม้ว่ากองทัพไทยจะยืนยันในหลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา และหลักการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมมากเพียงใด คงไม่มีประโยชน์อันใดหากโครงสร้างแห่งปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข อย่างไรก็ตาม ทหารไทยก็มีความต้องการในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และการรักษาพยาบาลต่อผู้ที่หลบหนีออกมาจากความรุนแรงในเมียนมา แม้ว่าจะถูกรัฐบาลทหารเมียนมา มองว่าเป็นการสนับสนุนกลุ่มต่อต้านรัฐบาลเมียนมาในการต่อสู้ ดังนั้นหากจะแบ่งกลุ่มผู้อพยพชาวเมียนมา

ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย จะสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือ กลุ่มผู้อพยพที่เป็นชนกลุ่มน้อย อันได้แก่ ชาวกะเหรี่ยง และกลุ่มที่สองคือ กลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลทหารเมียนมาที่ถูกรัฐบาลทหารเมียนมา กัดดันและโจมตีครั้งเมื่อเกิดการประท้วงเรียกร้องประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1988

การปักปันเขตแดน การสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อย และ ปัญหาผู้อพยพ เป็นปัจจัยความมั่นคงชายแดนที่เป็นโครงสร้างในทางกายภาพ ที่กำหนดบริบทความสัมพันธ์ ให้อยู่บนความหวาดระแวง บ่อยครั้งที่ปัญหาเกิดขึ้นและพัฒนาไปสู่ความขัดแย้ง แต่บางครั้งปัญหา ถูกจำกัด บรรเทา และในบางครั้งก็ถูกมองข้าม อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากปัจจัยโครงสร้างทางกายภาพ และความน่าสนใจในคำถาม งานวิจัยยังพบว่าความแตกต่างระหว่างไทยและเมียนมาในเชิงโครงสร้างการ พัฒนาทางประวัติศาสตร์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมนับตั้งแต่ยุคอาณานิคม ยังคงสร้างบริบท ที่ซับซ้อน และทับซ้อนกับโครงสร้างทางกายภาพ กลายเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสัมพันธ์รวมถึง แนวทางและแนวคิดในการมองและแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันเมื่อเข้าสู่ศวรรษหลังสงครามเย็นอีกด้วย

มรดกทางประวัติศาสตร์และผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-เมียนมาหลังสงครามเย็น

มรดกประวัติศาสตร์ ที่สร้างความแตกต่างระหว่างไทยและเมียนมาในเชิงโครงสร้าง ได้ซ้อนทับ บนปัญหาความมั่นคงชายแดนในเชิงกายภาพ หากมองย้อนกลับไปอดีตของรัฐจารีตสยามกับพม่า เมื่อ ศตวรรษที่ 19 ระบบการค้าระหว่างประเทศที่ขยายตัวอย่างรุนแรงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อให้เกิดการพัฒนาทั้งโครงสร้างระบบบริหารราชการและการบริหารจัดการอื่นๆ ภายใต้บทบาทของบริษัท อินเดียตะวันออก (East India Company) ของอังกฤษและบริษัทการค้าของยุโรปอื่นๆ ทำให้ดินแดน ลุ่มแม่น้ำอิรวดีและเจ้าพระยากลายเป็นแหล่งการผลิตข้าวอันดับต้นๆ ของโลก ทั้งหมดนี้เร่งกระบวนการ ความเป็นสมัยใหม่ให้ก่อกำเนิดขึ้นในทั้ง 2 อาณาจักร ในเวลาที่ใกล้เคียงกัน (Elson, 1999)

ในทางการปกครอง อาณาจักรทั้ง 2 พยายามอย่างมากในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง เพื่อรองรับกระแสการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น อาทิ กษัตริย์มินตงได้ปฏิรูประบบราชการโดยเน้น การรวบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นระบบศาลยุติธรรม ระบบการปกครองส่วนภูมิภาค ที่ได้รับการรวบรวมเป็นระบบจังหวัด การบังคับใช้ระบบเงินตราและการสร้างความเป็นสมัยใหม่ให้แก่ กองทัพ เป็นต้น (Taylor, 1987, p. 65) ในขณะเดียวกัน กระแสการปฏิรูปสยามเกิดขึ้นนับแต่รัชสมัย ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 การลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง (Bowring Treaty) ส่งผลสำคัญต่อการปรับตัวของสยามในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบการศาลยุติธรรมที่จำเป็นจะต้อง

ปรับปรุงระบบกฎหมายให้เป็นสากล การจัดเก็บภาษี การปฏิรูประบบการศึกษา รวมถึงโครงสร้างการบริหารราชการ เช่น ระบบคณะรัฐมนตรี (เพ็ญศรี ตึก, 2542)

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในเชิงโครงสร้างของทั้งเมียนมาและสยามนั้นเริ่มมีความแตกต่างเมื่อเมียนมาตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษในปี ค.ศ. 1885 กระนั้นความแตกต่างในเชิงโครงสร้างก็มีใช้ความล่าช้าหรือระดับการพัฒนาในกรอบของความเป็นสมัยใหม่ หากแต่เป็นกระบวนการบริหารจัดการปกครองของภาครัฐซึ่งมีแนวทางในการสร้างความเป็นชาติที่แตกต่างกัน ในทางหนึ่ง อาณาจักรสยามภายใต้การปกครองของราชวงศ์จักรีได้พัฒนาระบบการปกครองและความเป็นรัฐชาติ “สยาม” ขึ้นอย่างต่อเนื่อง ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจและความเป็น “สยาม” ได้ถูกพัฒนาขึ้นอย่างเป็นลำดับ ในขณะที่มรดกตกทอดของรัฐจารีตเมียนมาที่ได้รับจากอาณานิคมอังกฤษ คือ ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพหุสังคมในเมียนมาภายใต้ระบบการปกครองของอังกฤษนั้น กระแสความเป็นชาติเกิดขึ้นอย่างแปลกแยก ระหว่าง ชนชาติ “พม่า” หรือ “บะมา” (Burmese Nations) และชนชาติของชาติพันธุ์ต่างๆ (Ethnic Nations) องค์ประกอบของความเป็นชาติที่กล่าวนั้น ส่งอิทธิพลโดยตรงต่อรูปแบบและโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนลักษณะของปัญหาภายในต่างๆ ของไทยและเมียนมาให้มีความแตกต่างกัน ก่อร่างเป็นบริบทพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของทั้ง 2 ฝาแฝดของแนวเขตตะนาวศรี

ภายหลังจากที่รัฐบาลอาณานิคมอังกฤษที่อินเดียผนวกพม่าเข้าเป็นจังหวัดหนึ่งในระบบอาณานิคมแล้ว ในปี ค.ศ. 1885 อังกฤษได้สร้างระบบราชการในพม่าเพื่อให้สอดคล้องกับระบบบริหารราชการในอินเดีย ผลกระทบ 2 ประการสำคัญต่อโฉมหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของเมียนมาในเวลาต่อมาคือ **ประการแรก** อังกฤษนำเสนอบริการปกครองที่เรียกว่า “การแบ่งแยกและปกครอง” (Divide and Rule Policy) ต่อเมียนมา ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและพื้นที่สภาพภูมิศาสตร์ ตลอดจนแรงต่อต้านระบบเจ้าอาณานิคมในดินแดนที่ราบลุ่มของพม่า อังกฤษได้จัดระบบการปกครองในพม่าออกเป็นโครงสร้างหลัก 2 ส่วนคือ หนึ่ง การปกครองโดยตรง ในส่วนที่ราบลุ่มแม่น้ำอิรวดี ซึ่งมีชาวพม่า หรือ บะมา เป็นคนกลุ่มใหญ่ อังกฤษสร้างระบบเจ้าหน้าที่ตำบล (Township Officer) ที่ขึ้นตรงต่อรองผู้ว่าการของเขตการปกครอง (Deputy Commissioner of the District) โครงการปกครองนี้ นอกเหนือจากการมีหน้าที่ในเชิงการบริหารจัดการแล้ว ยังมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีเข้าสู่ส่วนกลาง (Owen, 2005, pp. 89-92) ในขณะที่ **สอง** การปกครองทางอ้อม ในส่วนตอนในของประเทศหรือที่ราบสูง ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของชาติพันธุ์ต่างๆ ในด้านการปกครองส่วนนี้รัฐบาลอังกฤษ ได้คงรูปแบบการปกครองให้อยู่ในรูปแบบเดิม เช่น การปกครองโดยระบบเจ้าฟ้าที่รัฐคะฉิ่นและฉาน หรือ ไทใหญ่ เป็นต้น ดังนั้นในแง่ของการเข้าถึงทางอำนาจของระบบการปกครองส่วนกลางของอังกฤษจึงหยุดยั้งอยู่แค่ชายขอบของกลุ่มแม่น้ำอิรวดีเพียงเท่านั้น (Taylor, 1987; Aung-Thwin and Aung-Thwin, 2013, pp.195-224)

สิ่งที่ถือได้ว่าทำหายนะการต่อมาต่อพม่าคือ การเคลื่อนย้ายชาวต่างชาติเข้ามาในพม่า ทั้งในรูปแบบของข้าราชการและพ่อค้า อาทิ ชาวอินเดียและชาวจีน ซึ่งได้รับโอกาสในการค้าขายและเป็นแรงงานหลักในการขับเคลื่อนภาคการผลิตและการส่งออก ผลผลิตทางการเกษตรเช่นข้าวและไม้ออกสู่ตลาดโลก เป็นต้น (Aung-Thwin and Aung-Thwin, 2013, pp. 196-197, 205-208) ในขณะเดียวกัน ความแปลกแยกทางสังคมในระบบการปกครองทางตรงได้รับผลจากการที่อังกฤษได้นำชาวเกรียงและคะฉิ่นเข้ามาเป็นข้าราชการโดยเฉพาะทหาร ซึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการร่วมรบกับอังกฤษในสงคราม อังกฤษ-พม่า ทั้ง 3 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1825, 1850 และ 1885 ตามลำดับ ท่ามกลางความไม่ลงรอยทางการเมืองและการดำรงอยู่ของอัตลักษณ์ที่ฝังรากลึกกลายเป็นความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่ยังคงเห็นเค้าลางในปัจจุบัน

การพัฒนาและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคม โดยเปรียบเทียบ ถือได้ว่าสยามและรัฐไทยในเวลาต่อมาประสบความสำเร็จมากกว่าพม่า ความสามารถในการรักษาเอกราชของราชสำนักสยาม (อัมมาร์ สยามวาลา และสุนทรีย์ อาสะวีย์, 2552) จึงมีความสำคัญอย่างมากต่อความต่อเนื่องของกระบวนการสร้างชาติของไทยในเวลาต่อมา ความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมถูกยึดโยงด้วยโครงสร้างทางระบบการปกครอง การศึกษา ศาสนา และที่สำคัญที่สุดคือ ระบบราชการ ซึ่งถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ความเป็นไทยจึงถูกปลูกฝังและส่งเสริมมาพร้อมกับการยอมรับสภาพและความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของความแตกต่างและหลากหลายของเชื้อชาติ ภาษาของชนต่างๆ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533, pp. 80-81) อย่างต่อเนื่อง พร้อมกับการเป็นรัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538, pp. 32-44) กระบวนการยิ่งถูกส่งเสริมอย่างเข้มข้นไปพร้อมๆ กับกระแสอาณานิคมที่พัฒนาถึงจุดสูงสุดก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ในขณะที่ความแปลกแยกและขัดแย้งทางสังคมในพม่าสะสมและพัฒนากลายเป็นสงครามกลางเมืองในช่วงทศวรรษที่ 1950

“ความเป็นตัวตน” ของชนชาติกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ราบสูง มีการพัฒนาอัตลักษณ์และความคิดร่วมจากการ “รักษา” ประวัติศาสตร์ การใช้ภาษา วัฒนธรรมและเรื่องเล่า ซึ่งอังกฤษเปิดโอกาสผ่านการจัดโครงสร้างทางการเมืองแบบแบ่งแยกและปกครอง ในขณะที่กระแสชาตินิยมของชาว “พม่า” ในพื้นที่ที่ราบลุ่มแม่น้ำอิรวดี ซึ่งเพิ่งจะเริ่มก่อร่างสร้างตัวได้ก็ราว 1930 เกิดขึ้นบนพื้นฐานของ “ความแปลกแยก” และเป็น “ศัตรู” โดยมี อังกฤษและชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่ร่วมมือกับอาณานิคมอังกฤษ (Owen, 2005, pp. 322-334)

การต่อต้านอาณานิคมอังกฤษเริ่มขยายตัวในราวทศวรรษที่ 1930 เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกส่งผลกระทบโดยตรงต่อการผลิตสินค้าทางการเกษตรและการส่งออกของเมียนมา นับตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ระบบเศรษฐกิจเมียนมาเชื่อมโยงเข้ากับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างเข้มข้นอย่างถึงกลายเป็นเมืองท่าที่สำคัญแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เกิดความต้องการทุน

และฐานการผลิตของชาวต่างชาติในเมียนมาเพื่อตัดวงจรผลประโยชน์และโอกาสทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกันชาวพม่าพื้นถิ่นที่อยากจะได้ประโยชน์จากกระแสเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ต่างตกอยู่ในสถานะการกีดกันขี้นจากชาวอินเดียอพยพ ซึ่งมีความร่ำรวยกว่าโดยใช้ที่ดินทำกินไปค้าประกัน ดังนั้นเมื่อเกิดเศรษฐกิจตกต่ำ กำลังซื้อจากตลาดโลกลดลง สินค้าข้าวในเมียนมามีปริมาณเกินความต้องการ ชาวพม่าตกอยู่ในภาวะขาดทุนจนไม่สามารถที่จะชดเชยหนี้ให้แก่ชาวอินเดีย จนนำไปสู่การสูญเสียที่ดินทำกิน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกระตุ้นความไม่พอใจต่ออาณานิคมอังกฤษของคนทุกระดับของสังคม โดยเฉพาะชาวนา ชาวไร่ กบฏของชาวนา ซึ่งนำโดยอาจารย์ซาน (Saya San) อาจารย์ซาน เป็นตัวอย่างของกระแสชาตินิยมพม่าต่อต้านอังกฤษครั้งแรกๆ ที่เกิดขึ้นบนความไม่พอใจทางเศรษฐกิจและการบริหารจัดการของรัฐบาลอาณานิคม

กระบวนการชาตินิยมในช่วงรอยต่อไปสู่การเป็นเอกราชของพม่า ประกอบด้วย การเคลื่อนไหวของกลุ่มปัญญาชนหลายกลุ่ม อาทิ การเคลื่อนไหวของกลุ่ม YMBA ในราวปี ค.ศ. 1906 GCBA ในราวปี ค.ศ. 1920 และสมาคมโดบามา เอเชียโยเน หรือ สมาคม “เราชาวพม่า” (We Burman Society-Dobama Asiayone) ในราวปี ค.ศ. 1930 ซึ่งการเคลื่อนไหวในลำดับสุดท้ายนี้ เป็นองค์กรทางการเมืองที่เป็นศูนย์ของชาวพม่าที่มีการศึกษาในมหาวิทยาลัยอย่างกว้าง และก็ได้รวบรวมสมาชิกเข้าร่วมกับญี่ปุ่นต่อต้านรัฐบาลอังกฤษในพม่าในที่สุด เป็นที่มาของกลุ่มก่อตั้งกองทัพอิสรภาพพม่า (Burma Independence Army) ภายใต้ชื่อว่า “30 สหาย” (Thirty Comrades) โดยสมาชิกของกลุ่มชาวพม่าชาตินิยมเหล่านี้ต่างเรียกตนเองโดยใช้คำนำหน้าว่า ทะชิน (Thakin) ซึ่งมีความหมายว่า นาย ซึ่งแต่ก่อนนั้น อังกฤษได้มีนโยบายจำกัดไม่ให้ชาวพม่าใช้คำดังกล่าว ให้เพียงชาวยุโรปเท่านั้น การดำเนินการเช่นนี้เปรียบเสมือนการยกสถานภาพของชาวพม่าขึ้นมาเทียบเท่าชาวยุโรป หากพิจารณาความเคลื่อนไหวชาตินิยมในห้วงเวลาดังกล่าว อุดมการณ์ทางการเมืองของชนชั้นนำเหล่านี้ มักใช้กรอบความคิดสังคมนิยมที่ผสมผสานกับหลักคิดในศาสนาพุทธมา ให้มีความเหมาะสมกับสังคมการเมืองเมียนมา ซึ่งนั่นก็เป็นเหตุผลสำคัญที่ในระยะต่อมาโครงสร้างทางการเมืองประชาธิปไตยและการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเป็นลักษณะของการผสมผสานระหว่างความเป็นสากลพร้อมกับความเป็นตัวตนและความยึดมั่นในหลักการของความเป็นพม่า

กระแสชาตินิยมในพื้นที่ราบลุ่มที่เรียกร่องเอกราชต่ออังกฤษ ได้กลายมาเป็นการต่อต้านญี่ปุ่นในที่สุด อาทิ องค์กรเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์ (Anti-Fascist People's Freedom League - AFPFL) หรือเรียกอย่างเป็นทางการคือ องค์กรต่อต้านฟาสซิสต์ (Anti-Fascist Organization - AFO) ความเคลื่อนไหวนี้กลายเป็นหัวหอกสำคัญในการทำสงคราม เจริญและประกาศเอกราชให้พม่าในปี ค.ศ. 1948 ในที่สุด ถึงแม้ว่าการต่อต้านผู้รุกรานจากภายนอกจะได้รับความร่วมมือจากกลุ่มการเมืองและกองกำลังชนกลุ่มน้อย

บทบาทในการเจรจาต่อรองยังคงอยู่ภายใต้การนำของผู้นำทางการเมืองชาวพม่าส่วนกลาง ในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของเมียนมาในครั้งนี้ เห็นได้ชัดเจนว่าปัญหาหลักทางการเมืองของเมียนมาในช่วงหลังเอกราชคือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคมและการยอมรับความชอบธรรมในการบริหารประเทศของชาวพม่าที่ราบต่อชนกลุ่มต่างๆ ซึ่งจะกลายเป็นชน “กลุ่มน้อย” ในรัฐเอกราชเมียนมา

AFPFL ได้ก่อตั้งขึ้นราวปี ค.ศ. 1944 โดยเป็นองค์กรความร่วมมือของกลุ่มการเมืองต่างๆ ในเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มพม่าชาตินิยม ที่นำโดย นายพล ออง ซาน กลุ่มการเมืองคอมมิวนิสต์ที่นำโดย ทะชิน โซ (Thakin Soe) หรือกลุ่มการเมืองชาติพันธุ์ ซึ่งต่างก็มีเป้าหมายทางการเมืองร่วมกันคือ (1) ขับไล่อังกฤษ และ (2) ร่างรัฐธรรมนูญที่รับประกันความเท่าเทียมของพลเมือง โดยไม่สนใจชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ และสถานะทางสังคม รับประกันเสรีภาพในการรักษาภาษาและวัฒนธรรมของตน และรับประกันการปกป้องผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของชนกลุ่มน้อย โดยมีเป้าประสงค์ใหญ่คือการสร้างเอกภาพของชาติให้เกิดขึ้นจริงได้ ความร่วมมือดังกล่าวนำไปสู่แนวทางการสร้างชาติเมียนมาที่สำคัญคือ เอกภาพของเมียนมาจะประกอบด้วยความหลากหลาย Silverstein กล่าวไว้ว่า “AFPFL ได้สร้างองค์กรเดียวขึ้นเพื่อแสวงหาวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในขณะที่เดียวกันก็ได้ให้สิทธิและโอกาสแก่กลุ่มการเมืองภายในองค์กรที่จะดำรงรักษาอัตลักษณ์ ผู้นำ และเป้าประสงค์สูงสุดของแต่ละกลุ่มไว้” (Silverstein, 1980, pp. 62-63)

ในส่วนกลุ่มการเมืองชนกลุ่มน้อย ส่วนหนึ่งได้เข้าร่วมเป็นแนวร่วมใน AFPFL ในช่วงการขับไล่อังกฤษ บทบาทที่ถือได้ว่า AFPFL เป็นผู้ประสานประโยชน์ของกลุ่มการเมืองชนกลุ่มน้อยต่างๆ คือ การจัดการประชุมที่เมืองปางโหลง (Panglong) ในรัฐฉาน เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947 นายพล ออง ซาน กล่าวไว้ในที่ประชุมถึงแนวทางและหลักการทางการเมืองปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างชาติพันธุ์ว่า

“ความฝันของประเทศพม่าที่เป็นอิสระและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้คอยหลอกหลอนข้าพเจ้ามาโดยตลอด...พวกเรา ผู้ซึ่งมารวมตัวกันในคืนนี้มีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องกับการแสวงหาความฝันดังกล่าว พวกเรา มีคนที่มีคนพื้นถิ่นหลายกลุ่ม...และในประเทศอื่นๆ ก็เช่นเดียวกันที่มีคนพื้นถิ่นหลายกลุ่มและหลายเชื้อชาติ...ดังนั้น เชื้อชาติ จะไม่มีขอบเขตที่แข็งแรง ศาสนาก็เช่นเดียวกัน เพราะสิ่งเหล่านั้นเป็นเรื่องของความเชื่อที่ถูกต้องส่วนบุคคล...ถ้าพวกเราคาดหวังให้ประเทศของเรารุ่งเรือง พวกเราจะต้องรวบรวมทรัพยากรของพวกเรา กำลังคนของพวกเรา ความร่ำรวย ความสามารถ และทำงานร่วมกัน ถ้าหากเราแบ่งแยก ไม่ว่าจะเป็นชาวกะเหรี่ยง ชาวไทใหญ่ ชาวคะฉิ่น ชาวฉิ่น ชาวบามา ชาวมอญ และชาวอารากัน ต่างก็จะดึงเอาสิ่งเหล่านี้ออกไปคนละทิศละทาง สหภาพจะถูกฉีกขาด พวกเราจะไปสู่ความโศกเศร้า โปรดเถิดขอให้พวกเราได้เป็นหนึ่งเดียวกันและทำงานร่วมกัน” (Yawnghwe and Sakhong, 2004, p. 15)

การประชุมที่ปางโหลงเหมือนเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญของการอยู่ร่วมกันบนความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในเมียนมา ข้อตกลงที่เกิดขึ้นเป็นทั้งโครงร่างทางกฎหมายและบรรทัดฐานที่ได้รับการกล่าวถึงทุกครั้งเมื่อมีการเจรจาเพื่อการปรองดอง ซึ่ง Silverstein ได้กล่าวว่า³ “ความสำคัญของข้อตกลงปางโหลงมี 2 ประการด้วยกันคือ หนึ่ง ข้อตกลงเป็นข้อตกลงแรกที่เกิดขึ้นระหว่างชาวเมียนมาชายขอบด้วยกันเอง และระหว่างชาวเมียนมาชายขอบกับผู้นำทางการเมืองของเมียนมาแท้ และ สอง ข้อตกลงได้สร้างหลักการของความเท่าเทียมกันระหว่างผู้คนที่อาศัยใน 2 พื้นที่” (Silverstein, 1980, p. 108) แต่ในภาพของความลงตัวทางการเมืองระหว่างชาวพม่าแท้และชายขอบในข้อตกลงปางโหลง กลุ่มการเมืองชาวกะเหรี่ยงมิได้รู้สึกเช่นนั้น ถึงแม้ว่ากะเหรี่ยงจะเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งใน AFPFL เจตนารมณ์ที่แท้จริงของชาวกะเหรี่ยงคือการเป็นเอกราช หรืออยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษต่อไปอีกระยะหนึ่ง มิใช่ต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของชาวพม่าแท้ ซึ่งต่างมีประวัติศาสตร์ที่ขัดแย้งกันมาตั้งแต่อดีต เมื่ออังกฤษ โดยรัฐบาลแอดลี มีนโยบายชัดเจนในการสนับสนุนในพม่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นเอกราช กะเหรี่ยงก็ได้เริ่มถอนตัวจากกระบวนการสร้างชาติ กลายเป็นกลุ่มต่อต้านและเรียกร้องเอกราชในที่สุด Karen National Unity (KNU) จึงกลายเป็นกลุ่มการเมืองและกองกำลังติดอาวุธที่ต่อต้านรัฐบาลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 เป็นต้นมา⁴

ถึงแม้ว่า AFPFL จะได้รับสถานะนำในการสร้างชาติ และพยายามวางโครงสร้างและบรรยากาศทางการเมืองของเมียนมาให้มีความเป็นประชาธิปไตย เพื่อรองรับแนวคิดเอกภาพในความหลากหลายสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงของการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองจากมืออาณานิคมสู่มือเมียนมา กลายเป็นความเปราะบางของระบบการเมืองประชาธิปไตย ทั้งกลุ่มการเมืองคอมมิวนิสต์และกลุ่มการเมืองชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการไม่ยอมรับในโครงสร้างอำนาจใหม่ของชาวพม่าแท้ ดังนั้นนโยบายการสร้างชาติของนายกรัฐมนตรีนู ญู จึงเป็นหลักฐาน⁵ และสาเหตุชิ้นสำคัญ

³ เช่น Karen Central Organization, Arakanese National Congress, และ Shan Association

⁴ กลุ่มการเมืองของชาวกะเหรี่ยงที่ต่อต้านรัฐบาลเมียนมาส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มการเมืองที่มีที่ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ราบ ซึ่ง จะได้รับการศึกษา และได้รับผลกระทบจากการปกครองของชาวพม่า และชาวอาณานิคม โปรดพิจารณารายละเอียดอันเกี่ยวข้องกับชาวกะเหรี่ยงและกลุ่มการเมืองของชาวกะเหรี่ยงได้จาก พรพิมล ตรีโชติ (2542, หน้า 90-112).

⁵ เมื่อให้รับเอกราช เมียนมาจึงจำเป็นต้องปรับรูปแบบทางการเมืองให้มีความเหมาะสมกับความไร้เสถียรภาพทางการเมือง โดยการสร้างรัฐประเทศที่เข้มแข็ง (Strong state) โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 ก็แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้นำของพม่า ยุคนี้เน้นแนวคิดการปกครองไปในทางสังคมนิยมและต่อต้านเสรีภาพ จึงละเลยหรือไม่สนใจการสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยเสรี ซึ่งได้วางรากฐานไว้ก่อนหน้านี้แล้ว กระบวนการสร้างความเป็นชาติทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political and Economic Nationalization) และการสร้างความเป็นพม่า (Burmanization) เป็นกระบวนการหลักปกครอง ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการบูรณาการทางนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ภาษา หรือวัฒนธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้การครอบงำของชาวพม่า

ที่เห็นถึงความแตกต่างทางโครงสร้างทางการเมืองและสังคมเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของไทย ซึ่งประสบความสำเร็จ (อย่างน้อยก็ไม่มีกรณีเผชิญหน้าและสูญเสียอย่างรุนแรง) ในการเปลี่ยนระบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1932 และในการสร้างความเป็นรัฐชาติ “ไทย” ผ่านระบบราชการ รัฐธรรมนูญ และการเล่าเรื่องในช่วงหลังจากนั้น (ชัยอนันต์, 2533, หน้า 83-108) ในทางกลับกันรัฐบาลเมียนมาใช้ความพยายามอย่างมากในการสร้างความอันหนึ่งอันเดียวแต่ผลลัพธ์กลับเป็นการสร้างความแตกแยกให้เกิดมากยิ่งขึ้น

การรุกรานเขตแดนและการลี้ภัยของกองกำลังจีนคณะชาติ (KMT) ตลอดจนความเข้มแข็งของการขยายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์ที่เริ่มเข้ามาปฏิบัติการในทางด้านตอนเหนือของเมียนมา เป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งปฏิกิริยาและความเข้มแข็งของนโยบายสร้างความเป็นพม่า (Burmanization) มาตรการของรัฐที่ถือได้ว่าเป็นสำคัญและสร้างผลกระทบในวงกว้างโดยเฉพาะต่อชนกลุ่มน้อยคือกระบวนการสร้างความเป็นพม่าให้เกิดขึ้น ภาษาและวัฒนธรรมกลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างเอกภาพให้แก่ประเทศ ภาษาพม่า กลายเป็นภาษาราชการ ซึ่งการใช้ภาษานั้นถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างชาติควบคู่กับการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประวัติศาสตร์ การเมือง สังคม หรือวรรณกรรม เมื่อโรงเรียนถูกจำกัดให้สร้างอยู่ในเมืองใหญ่ และภาษาพม่ากลายเป็นภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน การเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยจึงเป็นเรื่องโอกาสทางการศึกษาและกลายเป็นเรื่องปากท้องที่คนจำนวนมากหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ศาสนาพุทธกลายเป็นศาสนาประจำชาติ กลายเป็นเครื่องมือในการสรรสร้างวัฒนธรรมของชาวเมียนมา รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชาบัญญัติศาสนา ให้รัฐเป็นผู้อุปถัมภ์ศาสนา จัดตั้งกระทรวงศาสนาและจัดงานชำระพระไตรปิฎก เพื่อให้รัฐบาลเป็นศูนย์กลางความเชื่อและทำให้ประเทศเมียนมาเป็นศูนย์กลางทางศาสนาพุทธสร้างความชอบธรรมทางการปกครอง จนถึงการใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ถูกมองว่าเป็นศัตรูของศาสนา (Taylor, 1987, pp. 288-289)

หากพิจารณาในประเทศไทย ความเป็นรัฐชาติเกิดขึ้นพร้อมกับความพยายามในการปกป้องราชอาณาจักรสยามต่อลัทธิอาณานิคมนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 จนกระทั่งลัทธิอาณานิคมสลายไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุด ในระยะต่อมา การต่อต้านแนวคิดคอมมิวนิสต์เป็นกลไกสำคัญต่อความพยายามของภาครัฐในการสร้างชาติ (ชัยอนันต์, 2533, หน้า 118-120; พวงทอง ภาวัชรพันธุ์, 2556) ความพยายามที่ปรากฏขึ้นไม่ได้ดำรงอยู่บนความแตกแยกทางสังคมและชาติพันธุ์เฉกในเมียนมา หากแต่เกิดบนโครงสร้างทางสังคมที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันพอสมควรในเชิงเปรียบเทียบ ดังนั้น กระแสการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างกฎหมายภายใน จนกระทั่งการดำเนินนโยบายต่างประเทศในการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ และการร่วมรบในสงครามตั้งแต่ สงครามลับ ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึง 1960 สงครามเกาหลี ในปี ค.ศ. 1952 และสงครามต่อต้านเวียดนาม ในปี ค.ศ. 1978-1993 จึงเร่งเร้าการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองเข้าสู่กรุงเทพฯ

ในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึง 1960 เมียนมายังคงต้องเผชิญความแตกแยกทางการเมืองภายในพรรค AFPFL ตลอดจนยังมีปัญหาชนกลุ่มน้อยที่พยายามแยกตัวเป็นอิสระ เพื่อควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองและความมั่นคง รัฐบาลของอู นู ร้องขอให้กองทัพเข้ามาเป็นรัฐบาลชั่วคราวในปี ค.ศ. 1958 เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและจัดการเลือกตั้ง ห้วงเวลานี้เองกลายเป็นจุดเปลี่ยนทางการเมืองที่สำคัญของเมียนมาอันจะนำพาประเทศไปสู่ความเป็นสังคมนิยมเต็มรูปแบบ ภายใต้แนวทางสังคมนิยมวิธิม่า (Burmese Way to Socialism) (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2528) ถึงแม้ว่ากองทัพจะสามารถเข้ามาสู่สถานการณ์และสร้างความสงบเรียบร้อยได้ในระดับหนึ่งจนรัฐบาลสามารถจัดการเลือกตั้งทั่วไปได้ในปี ค.ศ. 1960 แต่ความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมที่มาอย่างยาวนานยังคงดำเนินอยู่ต่อไปจนนำไปสู่การยึดอำนาจทางการเมืองปกครองของนายพลเนวินในปี ค.ศ. 1962

นับแต่นั้นเป็นต้นมา กองทัพกลายเป็นองค์การทางการเมืองที่นอกเหนือจากการมีบทบาทในการกู่ชาติ ยังเป็นผู้รักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นองค์การทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความเป็นเอกภาพและความมั่นคงให้แก่เมียนมาได้ ภายหลังจากการยึดอำนาจ กิจการของภาคธุรกิจเอกชนถูกทำให้เป็นของรัฐ (Nationalized) พ่อค้า ข้าราชการและตัวแทนองค์กรต่างๆ ชาวต่างชาติ ถูกไล่ออกจากประเทศ รัฐบาลใช้มาตรการรุนแรงในการปราบปรามการจลาจลและการต่อต้านจากชนกลุ่มน้อย และการเปลี่ยนผ่านของเมียนมาช่วงเวลานี้ ประกอบกับการดำเนินนโยบายพึ่งพาตัวเอง (Self-Reliance) และเป็นกลางอย่างเคร่งครัด (Strict Neutrality) ได้สร้างระยะห่างทั้งความสัมพันธ์และพัฒนาการในเชิงโครงสร้างที่แตกต่างกับประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ประเทศไทยยังคงรักษาความเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการค้าและการลงทุนผ่านการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (ระหว่างปี ค.ศ. 1961-1965) โดยมีเป้าหมายหลักคือการเพิ่มพูนและมาตรการการครองชีพ รวมถึงโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชน สนับสนุนระบบการศึกษาพร้อมกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเส้นทางคมนาคมให้กระจายและเชื่อมโยงสู่ภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าความสัมพันธ์และความเป็นพันธมิตรระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามเกาหลีเป็นอิทธิพลสำคัญต่อแนวทางและความสำเร็จในการพัฒนาประเทศไทยในเวลาต่อมา การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงทศวรรษที่ 1960 ได้ส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมือง ทำให้ประชาชนซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างชนชั้นกลางที่มีมากขึ้น มีความรับรู้เรื่องความเป็นไปทางการเมืองมากยิ่งขึ้น จนความตระหนักรู้เรื่องความเป็นประชาธิปไตย ถูกบ่มเพาะจนแตกดอกออกผลกลายเป็นคลื่นมหาชนต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารในช่วงทศวรรษที่ 1970 หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ ถึงแม้ว่าความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองยังปรากฏขึ้นอย่างรุนแรง

ในประเทศไทย เห็นได้จากเหตุการณ์เดือนตุลาคม ในปี ค.ศ. 1973 และ 1976 กระบวนการสร้างชาติของไทยยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องพร้อมกับการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ ปรากฏให้เห็นโครงสร้างชนชั้นกลางที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น ตลอดถึงองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยซึ่งผลิบานในช่วงท้ายของทศวรรษที่ 1990 ก็เริ่มปรากฏขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว กลายเป็นบ่อกำเนิดของบรรทัดฐาน ความคิดทางการปกครองซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการวางแนวทางและนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะในระยะหลังจากนั้น

เข้าสู่ทศวรรษที่ 1980 การบูรณาการทางสังคมที่เป็นเอกภาพ และกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่รุดหน้า ได้รับประโยชน์อย่างดีจากการเคลื่อนย้ายการลงทุนและฐานการผลิตจากญี่ปุ่นมาประเทศไทย ภายหลังจากข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) และการกำหนดพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกควบคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีของประเทศไทย ซึ่งมีประกอบด้านทรัพยากรและแรงงานที่ดีที่สามารถจูงใจนักลงทุนจากประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย ไม่ว่าจะเป็น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ ทำให้ในช่วงปี ค.ศ. 1985-1990 ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในอัตราที่สูงถึงเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี ค.ศ. จนมีการคาดการณ์กันว่าในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 ไทยจะกลายเป็นหนึ่งในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยมีฐานการผลิตคอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญเพื่อการส่งออก (Phongpaichit, 1996, p. 370)

ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาในประเทศเมียนมากลับเข้าสู่สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงจนได้รับสถานะจากสหประชาชาติว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาช้าหลัง (The Least Developed Country) ที่สุดในโลกในปี ค.ศ. 1987 มีการรายงานว่า รายได้จากการผลิตและการส่งออกลดลงอย่างมากทำให้เงินสำรองของประเทศในปี ค.ศ. 1988 เหลืออยู่ต่ำกว่า 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รัฐบาลเมียนมาจำเป็นต้องกู้เงินจำนวนเงินกว่า 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1988 (Phongpaichit, 1996, p. 370) นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังไม่สามารถควบคุมและบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าการค้าชายแดนที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญที่พัฒนาเข้าสู่พื้นที่ชายขอบของประเทศต่างๆ ทั้งในเมียนมาและประเทศรอบบ้าน แต่รายได้จากการค้ารวมถึงการส่งออกทรัพยากรธรรมชาติกลับอยู่ในการควบคุมของกองกำลังชนกลุ่มน้อย และเมื่อบริบทและปัญหาทางเศรษฐกิจถูกวิเคราะห์บนฐานคิดทางการเมืองและความมั่นคง รัฐบาลจึงมุ่งดำเนินนโยบายตัดตอนปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้างเพื่อประโยชน์ในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระยะยาว มาตรการเช่น ยกเลิกค่าเงินในปี ค.ศ. 1985 และในปี ค.ศ. 1987 จึงถูกกำหนดขึ้น เพื่อตัดทอนความสามารถในการควบคุมระบบเศรษฐกิจชายแดนของชนกลุ่มน้อย ผลของการดำเนินนโยบายกลับกระทบต่อความสามารถในการใช้จ่ายของประชาชนและความน่าเชื่อถือระหว่างประเทศจนกลายเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการต่อต้านรัฐบาลในที่สุด

นับตั้งแต่ยุคอาณานิคม จากความแตกต่างทางโครงสร้างการสร้างชาติของทั้ง 2 ประเทศที่พัฒนาไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกัน สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นปัญหาแต่อย่างใดต่อความสัมพันธ์ในทศวรรษที่ 2000 ในช่วงสงครามเย็น ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาถูกดึงออกจากกัน ความใกล้ชิดทางพรมแดนกว่า 2,400 กม. ไม่ได้ทำให้ทั้ง 2 ประเทศมีการติดต่อ ปฏิสัมพันธ์หรือแลกเปลี่ยนกันเท่าที่ควรสืบเนื่องมาจากความหวาดระแวงระหว่างกัน ในขณะที่เมียนมาหวาดระแวงบทบาทและการแทรกแซงของไทย เนื่องจากการมีความสัมพันธ์อันดีและได้พึ่งพาทางยุทธศาสตร์กับมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 หรือ จีน ในทศวรรษที่ 1980 ทำให้เห็นถึงแนวโน้มที่จะให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ การดำรงอยู่ของระบบการปกครองสังคมนิยมก็สร้างความรู้สึกแปลกแยกให้กับไทยซึ่งกำลังให้ความสำคัญกับการพัฒนาและปกป้องค่านิยมประชาธิปไตยอย่างเข้มข้น นอกจากนี้การโจมตีและบุกยึดกัมพูชาของเวียดนามในปี ค.ศ. 1979 ยังคงทำให้ไทยให้ความสำคัญกับภัยคุกคามจากเวียดนามเป็นสำคัญ ซึ่งยังไม่ได้รวมถึงจำนวนผู้ลี้ภัยสงครามกว่าล้านคนที่เคลื่อนเข้าสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ความสัมพันธ์ของไทยและเมียนมาจึงไม่ได้รับการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม เมื่อครั้งกระแสการสิ้นสุดของสงครามเย็นขยายตัวเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สถานการณ์ในกัมพูชาเริ่มคลี่คลายภายหลังจากที่เวียดนามประกาศถอนกองกำลังออกจากกัมพูชา รวมถึงกระแสเสรีนิยมทางเศรษฐกิจและการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศอินโดจีน ความสัมพันธ์ไทยและเมียนมาได้รับการพัฒนาอย่างรุดหน้าทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในทางการเมืองมีการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้บริหารระดับสูงทั้งทหารและพลเรือน (พรพิมล ตรีโชติ, 2551, หน้า 130-141) มีการจัดตั้งโครงสร้างความร่วมมือทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น (Paribatra, 2013; นพตล โชติศิริ, 2555, 2556; ขจิต จิตตเสวี, 2551, 2552) และมีความร่วมมือในการส่งเสริมให้เมียนมาเป็นสมาชิกขององค์การอาเซียนในปี ค.ศ. 1997 (พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2550) เป็นต้น ในทางเศรษฐกิจ ไทยกลายเป็นคู่ค้า และผู้ลงทุนในเมียนมาที่สำคัญอันดับต้นในภูมิภาคควบคู่กับสิงคโปร์ มีการเปิดด่านและเส้นทางการค้าชายแดน มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในระดับพหุภาคี เช่น ในกรอบ Greater Mekong Sub-Region เป็นต้น นอกจากนี้ความสัมพันธ์ยังได้รับแรงผลักดันจากกรอบนโยบายของไทยและอาเซียนในการเกี่ยวพันเมียนมาอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) ท่ามกลางการประณามจากนานาชาติในกรณีการปราบปรามประชาชนของรัฐบาลเมียนมาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 รวมถึงการยกเลิกการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลไทยและชาติอื่นในอาเซียนกลับเห็นต่างไปว่าเรื่องดังกล่าวเป็นกิจการภายในของประเทศเมียนมา (Buszynski, 1998) นอกจากนี้การดำเนินนโยบายคว่ำบาตรตามที่ชาติตะวันตกร้องขอเป็นแนวนโยบายที่รังแต่จะส่งผลกระทบต่อชาวเมียนมาส่วนใหญ่ (Kyaw Yin

Hlaling, 2014) หารือกลุ่มผู้นำประเทศ ดังนั้นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในระยะยาวจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น

เมื่อโครงสร้างระบบระหว่างประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เปิดกว้าง อีกทั้งมหาอำนาจเริ่มถอยห่างออกจากภูมิภาค อย่างน้อยก็มีมิติด้านความมั่นคง และแทนที่ด้วยความตื่นตัวทางการค้าและการลงทุน ภายใต้กระแสเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ได้นำมาซึ่งแรงผลักดันในไทยและเมียนมาในการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดี เพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์จากระบบโลกที่เปลี่ยนแปลงไปร่วมกัน ในช่วงหลังสงครามเย็น จึงเป็นความตื่นตัวและความตื่นตัวในการปรับความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ได้ดำเนินไปบนบริบททางโครงสร้างที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลง หนึ่ง คือโครงสร้างทางกายภาพ ที่มีปัญหาชายแดนเป็นปัจจัยสร้างความหวาดระแวง และ สอง โครงสร้างการพัฒนาและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ซึ่งสร้างบรรทัดฐานและมาตรฐานระบบการปกครองและเศรษฐกิจที่แตกต่าง ส่งผลต่อความเข้าใจ ความคิด ความคาดหวัง ต่อความสัมพันธ์และปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน

จากการสำรวจลักษณะและความเป็นมาของความสัมพันธ์ไทยและเมียนมา โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามเย็น มีความน่าสนใจว่า ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศจะดำเนินอยู่บนความแตกต่างทางโครงสร้างและความหวาดระแวงกันดังที่ได้กล่าวข้างต้น แต่ระดับความสัมพันธ์และปัญหากลับมีความหลากหลายทั้งความร่วมมือและความขัดแย้ง ในทางกลับกันจึงเห็นได้ว่าปัจจัยทางโครงสร้างทั้ง 2 อย่าง เป็นปัจจัยที่บ่งบอกเงื่อนไขบางอย่างในความสัมพันธ์ หารือปัจจัยที่จะอธิบายความเป็นไป และระดับของความสัมพันธ์ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่ดี ปัญหาหรือการเผชิญหน้าระหว่างไทยและเมียนมาที่ดำเนินมาอย่างน่าตื่นตาตื่นใจหลังสงครามเย็นสิ้นสุด จึงจำเป็นต้องให้ความสนใจกับแนวทางและรูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งอยู่บนบริบทเชิงโครงสร้างดังกล่าว

บทที่ 3

ความร่วมมือและความขัดแย้งไทย-เมียนมา (1997-2006): บทสะท้อนการเมืองภายในของไทย

งานวิจัยชิ้นนี้พบว่านอกเหนือจากตัวแปรในเชิงโครงสร้างทั้งที่เป็นโครงสร้างในเชิงกายภาพและโครงสร้างในเชิงประวัติศาสตร์ ที่สร้างเงื่อนไขในบริบทของความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา ยังมีปัจจัยภายในที่เป็นตัวแปรแทรกแซง ซึ่งสามารถอธิบายพัฒนาการความสัมพันธ์ได้เหมาะสมและครอบคลุมมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงความเป็นจริงที่ว่าเมียนมามีรูปแบบและระบบการปกครอง รวมถึงหลักคิดในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่นิ่งและต่อเนื่อง นับตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามเย็น จนกระทั่ง (อย่างรวดเร็วที่สุด) ในปี ค.ศ. 2008 จะเห็นได้ว่าเมียนมาไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางทางการปกครองหรือการต่างประเทศใดๆ แต่หากนำมาเทียบเคียงกับความสัมพันธ์กับประเทศไทย จะพบได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของระดับความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1997 ถึง ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นช่วงของการศึกษา ดังนั้นรูปแบบ แนวคิดและกระบวนการจัดการทางการเมืองภายในของไทยจึงเป็นตัวแปรสำคัญในการยกระดับความสัมพันธ์กับประเทศเมียนมา

การเมืองภายในและนโยบายต่างประเทศเมียนมาหลังสงครามเย็น

ความวุ่นวายทางการเมืองในปี ค.ศ. 1988 เป็นเงื่อนไขสำคัญให้รัฐบาลเมียนมาปรับตัว กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญสู่การเป็นประชาธิปไตย (Than, 1997, pp. 188-203) เมื่อเข้าสู่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ระบบการปกครองทหารเริ่มปรากฏให้เห็นว่าไม่มีความสามารถในการบริหารประเทศอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการนโยบายทางเศรษฐกิจ ซึ่งการควบคุมของรัฐตามแนวทางสังคมนิยมที่เคยปฏิบัติมานับตั้งแต่ 1962 ต่างไม่ตอบสนองต่อความเป็นจริง ภายใต้กระแสเสรีนิยมทางเศรษฐกิจใหม่ที่เคลื่อนเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างรุนแรงในเวลาเดียวกัน⁶

⁶ ปัญหาทางเศรษฐกิจหนึ่งที่มีความสำคัญและท้าทายต่อการพัฒนาประเทศเมียนมาในห้วงรอยต่อของการสิ้นสุดสงครามเย็น คือ ระบบเศรษฐกิจตลาดมืด (Black Market Economy) ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นควบคู่กับระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม ระบบเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้ด้วยความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคในสังคม เพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมของรัฐ และเพื่อแสวงหาสินค้าที่รัฐไม่สามารถจัดหาให้ได้ การเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบยังได้รับอิทธิพลสำคัญจากอำนาจในการครอบครองพรมแดนของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มต่างๆ อนึ่งผู้ค้าในระบบตลาดมืดจะสามารถทำกำไรได้อย่างมาก ในขณะที่รัฐบาลสูญเสียรายได้เข้ารัฐ ผลประโยชน์เหล่านี้ได้มีส่วนช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลตามแนวชายแดน โปรดพิจารณา Myat Thein (2004, p. 81)

การใช้มาตรการเด็ดขาดและความรุนแรงในการปราบปรามประชาชน เช่นการสั่งปิดมหาวิทยาลัย การห้ามจัดตั้งสหภาพนักศึกษาหรือแรงงาน การห้ามรวมกลุ่มแสดงออกทางการเมืองและการปราบปราม การรวมกลุ่มของประชาชนด้วยการใช้กำลัง เป็นต้น เมล็ดพันธุ์แห่งปัจจัยปัญหาทั้ง 2 บ่มเพาะและ ผลิดอกออกผล กลายเป็นการต่อต้านรัฐบาลครั้งใหญ่ในช่วงปี ค.ศ. 1988-1989

ในช่วงต้นเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1988 การทะเลาะวิวาทระหว่างลูกค้าวัยรุ่น จบลงด้วยการเสียชีวิต ของนักศึกษาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีอย่างกึ่ง ซึ่งโดนยิงอันเนื่องมาจากความพยายามของตำรวจ ในการเข้าระงับเหตุ ในวันถัดมาข่าวได้ขยายวงออกไปและถูกตีความว่าเป็นการกระทำอันเกินกว่าเหตุ ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่อประชาชน ความไม่พอใจรัฐบาลในเรื่องนโยบายทางเศรษฐกิจและการละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่เป็นทุนเดิม ทำให้ประชาชนออกมาเดินขบวนและเริ่มทำลายอาคารและทรัพย์สิน ของทางราชการ เหตุการณ์นี้เป็นตัวจุดชนวนการต่อต้านรัฐบาลและเป็นจุดเริ่มต้นของความสูญเสียชีวิต ของคนจำนวนมากด้วยมือของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในอีกไม่กี่เดือนต่อมา

ความพยายามของรัฐในการแก้ไข้ปัญหาและลดแรงเสียดทานทางการเมืองภายในถูกนำมาใช้ อย่างมากมายในช่วงเวลา 1-2 ปี ของปลายทศวรรษที่ 1980 ที่เห็นได้ชัดเจนประการแรกคือการลาออก ของ นายพล เนวิน จากพรรค BSPP และตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดทางการเมือง ก่อนสิ้นสุด บทบาทนำทางการเมืองเนวินได้เปิดประเด็นทางการเมืองที่สำคัญอย่างยิ่งคือข้อเสนอให้เขียนมากลายเป็น ระบบประชาธิปไตยหลายพรรคการเมือง (Multi-Party System) ข้อเสนอนี้ถูกขัดขวางในที่ประชุมพรรค และผู้นำสูงสุดฝ่ายบริหารในเวลาต่อมาคือนายพล เสง ลวิน ความพยายามของนายพลท่านนี้ในการ รักษาการเมืองรวมศูนย์ ก็ได้นำไปสู่การเดินขบวนและการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างภายในรัฐบาล อีกครั้งหนึ่งด้วยระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียง 18 วัน⁷

ดร.หม่อง หม่อง อติตนักกฎหมาย เข้ารับตำแหน่งผู้นำต่อจากนายพล เสง ลวิน และได้ดำเนินการ ลดแรงกดดันทางการเมืองโดยเสนอการจัดตั้งคณะกรรมการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อปัญหา ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รวมถึงข้อเสนอการเปลี่ยนระบบการปกครองเป็นประชาธิปไตย ระบบหลายพรรคการเมือง ความพยายามในครั้งนี้นี้ของรัฐบาลดูจะจริงจัง แต่ด้วยความล่าช้าไม่ทัน ต่อสถานการณ์ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นจริง รวมถึงความจริงใจในการสร้างโครงสร้างทางการเมืองที่เป็น ประชาธิปไตยยังไม่มีชัดเจนทั้งประเด็นกำหนดการจัดการเลือกตั้ง การจัดตั้งคณะกรรมการ การเลือกตั้ง สถานภาพของรัฐบาลในช่วงเวลาการเลือกตั้งที่ฝ่ายประชาชนโดยเฉพาะพรรค NLD

⁷ สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ประชาชนไม่ยอมรับนายพล เสง ลวิน คืออดีตนายพล เสง ลวิน เคยเป็นผู้นำในการปราบปราม นักศึกษาในช่วงต้นของรัฐบาลของนายพล เนวิน

เสนอให้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวที่เป็นพลเรือนและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง สิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวเห็นได้ว่าประชาชนไม่มีความไว้วางใจและเชื่อใจในตัวรัฐบาล และเช่นเดิมการต่อต้านรัฐบาลยังคงมีอยู่ การปราบปรามก็ยังคงเกิดขึ้น

วันที่ 8 สิงหาคม ปี ค.ศ. 1988 เป็นวันที่ประวัติศาสตร์การเมืองของเมียนมาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบันทึกไว้ถึงกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในวงกว้างมิได้จำกัดอยู่ที่กรุงย่างกุ้งเพียงเท่านั้น แต่ยังขยายออกไปสู่เมืองใหญ่ๆ อื่นๆ เช่น มณฑลพะลีย์ พะโค ตองอู หรือแม้กระทั่งในรัฐคะฉิ่น กลุ่มต่อต้านรัฐบาลมิได้จำกัดอยู่เพียงแต่กลุ่มนักศึกษา ยังมีกลุ่มการเมืองทั้งชนกลุ่มน้อย คอมมิวนิสต์ กลุ่มการเมืองอื่นๆ อย่างเช่นกลุ่มของ อู นู อดีตนายกรัฐมนตรีและพรรคการเมืองใหม่อย่าง NLD ที่น่าสนใจคือกลุ่มพระสงฆ์ โดยกลุ่มต่างๆ มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการล้มรัฐบาล

การเดินทางทั่วประเทศสร้างความหวาดระแวงให้แก่ฝ่ายความมั่นคงของรัฐบาล ซึ่งยังคงยึดหลักสำคัญของความมั่นคงของชาติเป็นที่ตั้ง ความกังวลต่อเหตุการณ์ที่มีแนวโน้มจะบานปลายและไม่สามารถควบคุมได้ กองทัพนำโดยนายพล ซอ หม่อง ได้ทำรัฐประหารรัฐบาลหม่อง หม่อง ก่อนกำหนดการที่รัฐบาลจะดำเนินการปฏิรูปทางการเมือง และกองทัพหรือรัฐบาลใหม่ในนามสภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council - SLORC) กระนั้น ยังคงเป็นทหารที่ยังคงครอบครองอำนาจทางการเมือง ได้จัดการแก้ปัญหาด้วยวิธีการสลายการชุมนุมและปราบปรามผู้ต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง ในวันที่ 18 กันยายน ปี ค.ศ. 1988 ทำให้มีประชาชน นักศึกษา เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก คาดการณ์กันว่ามีผู้เสียชีวิตจำนวนกว่า 1,000 คน และยังคงมีการปราบปรามอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐบาลจะได้ใช้ข้ออ้างได้ว่ารัฐบาลเป็นเพียงสถาบันทางการเมืองเดียวที่รักษาบูรณภาพแห่งรัฐไว้ได้ (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2552, หน้า 84-84)

การดำเนินการของรัฐบาลถูกนานาชาติประณาม มิเพียงแต่สูญเสียชื่อเสียง การค้าการลงทุน และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศมีอันจำต้องถูกยกเลิกไป รังแต่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจทรุดตัวลงอย่างมาก การนี้รัฐบาลได้มองประเด็นดังกล่าวว่าเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนซึ่งรัฐบาลเองก็เห็นสมควรใช้กระบวนการทางเศรษฐกิจเป็นนโยบายสร้างความชอบธรรมทางการเมืองและแก้ไขสถานะประเทศที่กำลังจะล่มสลาย รัฐบาลซอ หม่อง เริ่มดำเนินนโยบายเปิดประเทศโดยเน้นการเปิดการค้าและรับการลงทุนจากภายนอก รัฐบาลประกาศบังคับใช้ระบบเศรษฐกิจระบบตลาดโดยผ่านร่างกฎหมายการลงทุนจากต่างชาติ (Foreign Investment Law) มาใช้ทดแทนระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม ปรับปรุงเขตแดนเพื่อพัฒนาการค้าชายแดนซึ่งจะสามารถทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมพื้นที่ชายแดนได้ด้วย

ควบคู่กับมาตรการทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ประกาศสานต่อการปฏิรูปทางการเมืองของนายพล เนวิน ในการจัดการเลือกตั้งเพื่อสรรหารัฐบาลที่มีความชอบธรรมในการบริหารประเทศ รัฐบาลทหาร

ได้แสดงเจตนากรรมหลายครั้งถึงหน้าที่ของกองทัพ ซึ่งจะต้องถอยห่างจากการเมืองหากได้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและมีความชอบธรรม ดอกผลแห่งความสูญเสียของประชาชนกำลังจะผลิตดอกออกผล เป็นกระบวนการเลือกตั้ง ว่ากันว่าเมื่อรัฐบาลประกาศให้จัดการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 มีพรรคการเมืองเกิดขึ้น และต่างแสดงความจำนงในการแสดงบทบาททางการเมืองในเวทีการเลือกตั้งหลายพรรคการเมืองอย่างแข็งขัน ถึงแม้ว่าพรรคส่วนใหญ่จะไม่สามารถยื่นหยัดต่อสู่ทางการเมือง เนื่องจากขาดประสบการณ์และงบประมาณในการดำเนินกิจการทางการเมือง รวมทั้งการปิดกั้นและแทรกแซงของรัฐบาล บทบาทพรรคการเมืองและการเลือกตั้งก็เป็นไปอย่างคึกคัก ซึ่งเป็นความสำเร็จที่ดีในขั้นตอนเริ่มต้นของการเป็นประชาธิปไตย

กระนั้นการเป็นประชาธิปไตยในเมียนมามีได้ดำเนินไปอย่างไร้อุปสรรค ภายหลังจากการเลือกตั้ง NLD เป็นผู้กุมเสียงข้างมากในสภา ซึ่งนั่นหมายความว่าความชอบธรรมในการจัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตย ผลการเลือกตั้งสร้างความผิดหวังให้แก่พรรค NUP ซึ่งเป็นพรรค BSPP เดิม เนื่องจากพรรค NUP ประเมินว่าโครงสร้างทางการเมืองเดิมของพรรค BSPP ที่ครอบคลุมทั่วประเทศเกือบ 30 ปี ค.ศ. จะเป็นประโยชน์และทำให้ NUP หรือจะเรียกได้ว่าร่างทรงของกองทัพกลายเป็นกลุ่มการเมืองที่มีความชอบธรรมได้ในทุกประการ ผลการเลือกตั้งถูกยกเลิกตามคำสั่งของ SLORC โดยเปลี่ยนผลการเลือกตั้งจากการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติมาเป็นการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ มิใช่การเลือกตั้งสภานิติบัญญัติอย่างที่ได้ประกาศไว้ในเบื้องต้น โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่าสภานิติบัญญัติหรือรัฐบาลจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากไม่มีรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดทำรัฐธรรมนูญเสียก่อน (พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2550)

การยกเลิกผลการเลือกตั้ง มิเพียงผิดค้ำมั่นทางการเมืองในการสร้างประชาธิปไตย แต่ยังก่อให้เกิดทิศทางทางการเมืองที่ชัดเจนว่า ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลหรือเงื่อนไขอันใด ทิศทางการเป็นประชาธิปไตยในประเทศเมียนมาจะเกิดขึ้นแต่จะเกิดขึ้นในกรอบหรือเงื่อนไขที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาลยอมรับได้ การเป็นประชาธิปไตยในแบบเมียนมา เป็นประชาธิปไตยที่ยึดหลัก 3 ประการคือ การไม่แบ่งแยกความเป็นสหภาพ (Non-Disintegration of the Union) การไม่แบ่งแยกความเป็นอันหนึ่งอันเดียว (ทางชนชาติ) ของชาติ (Non-Disintegration of National Solidarity) และ การดำรงอยู่ของอำนาจอธิปไตยของชาติ (Perpetuation of National Sovereignty) (Than, 1997, p. 188) ซึ่งมีความชัดเจนเป็นอย่างมากว่า ถึงแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่ประชาธิปไตยจะเริ่มเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 แต่การตัดสินใจไม่รับรองผลการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ทำให้เข้าใจได้ว่าหลักการและแนวทางการดำเนินกิจการของรัฐบาลทางการเมืองยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐและรัฐบาล ซึ่งในมิติของการระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน และก็เป็นและดำเนินมาเช่นนั้นจนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2011

เมื่อเมียนมามีการปิดประเทศมากยิ่งขึ้นผ่านการค้าและการลงทุน ในปลายทศวรรษที่ 1980 นโยบายต่างประเทศเริ่มมีการปรับตัวสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน การออกกฎหมายการลงทุนต่างชาติ (Foreign Investment Law) จึงเป็นตัวบ่งชี้สำคัญว่าการต่างประเทศของเมียนมาจะใช้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศเป็นกลไกสำคัญ ด้วยความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติและที่ตั้งอันเป็นประโยชน์ต่อการขนส่งผ่านแดน หลังจากนั้นไม่นาน ประเทศจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย ฮองกง ต่างเป็นผู้ค้าและลงทุนรายสำคัญในเมียนมา นอกจากนี้เมียนมายังมุ่งแสวงหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจผ่านความร่วมมือพหุภาคี โดยสมัครเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์และสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ. 1995 และ 1997 ตามลำดับ รวมถึงเป็นสมาชิกความร่วมมือ GMS และ BIMSTEC ในเวลาต่อมา (พรพิมล ตรีโชติ, 2551)

ถึงแม้ว่าการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของเมียนมาจะเน้นส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเวทีพหุภาคีต่างๆ ในห้วงทศวรรษที่ 1990 (Maung Aung Myoe, 2006) หลักการนโยบายต่างประเทศที่เมียนมายึดถือมานับแต่ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ซึ่งยึดถือหลักการความมั่นคงภายใน และการไม่แบ่งแยกของรัฐเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจต่างๆ พัฒนาคืบไปกับความสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับมหาอำนาจอย่างจีนและอินเดีย (Egreteau, 2012) ในส่วนของจีนนั้น มีรายงานถึงความช่วยเหลือทางทหารและการขายอาวุธให้แก่เมียนมาอย่างมากมาย (Selth, 2001) ในขณะที่อินเดียและเมียนมาก็ได้พัฒนาความร่วมมือทางความมั่นคงชายแดนเป็นพันธมิตรร่วมต่อต้านกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบบริเวณชายแดน อีกทั้งฝ่ายแรกก็ได้ส่งเสริมความช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงทางทะเลให้แก่ฝ่ายหลังได้อย่างน่าสนใจในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 นอกจากนี้การยึดถือในประเด็นความมั่นคงภายในเป็นลำดับแรกๆ ของผลประโยชน์แห่งชาติยังปรากฏให้เห็นได้จากการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศไทยตลอดในห้วงทศวรรษที่ 1990 (Haacke, 2006) บ่อยครั้งความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ประเทศจะแปรผันตามบทบาทที่คลุมเครือของไทยในการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศเมียนมา

ดังนั้นโครงสร้างและพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของเมียนมาจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินนโยบายและความสัมพันธ์ต่างประเทศที่มีไค์กลางของประเด็นความมั่นคงภายในเป็นสำคัญ (Haacke, 2006) ดังนั้นเป้าประสงค์นโยบายต่างประเทศของเมียนมาจึงวางแนวทางเพื่อป้องกันภัยคุกคามอันมีแนวโน้มที่จะสร้างความแตกแยกต่อการเมืองและความมั่นคงภายใน ปัจจัยและประเด็นความมั่นคงภายนอกและภายในเมียนมาเชื่อมโยงกันโดยมีปัญหาการต่อต้านรัฐบาลโดยกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านและกองกำลังชาติพันธุ์เป็นจุดเชื่อมโยง ซึ่งบ่อยครั้งที่ประเทศรอบบ้านหรือมหาอำนาจนอกภูมิภาคมีส่วนเกี่ยวข้อง เป้าประสงค์ทางด้านนโยบายต่างประเทศจึงมีเป้าหมายเพื่อสร้างเสริมความมั่นคงของประเทศ เพื่อพัฒนาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และเพื่อส่งเสริมระบบโลกที่เป็นสันติภาพและเท่าเทียมกัน

(Hacke, 2006, p. 20) ในขณะที่แนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงเน้นการนำเสนอและเน้นย้ำในหลักการการไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน ดังนั้น หากรัฐบาลต่างชาติกระทำการอันใดที่ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนฝ่ายต่อต้านรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อยหรือพรรคฝ่ายค้านอย่างพรรค NLD จึงถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามของเมียนมา (Paribatra, 2013)

เมื่อพิจารณาในประเด็นดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ถึงแม้เมียนมาจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนโยบายต่างประเทศโดยให้ความสำคัญกับการเปิดทางการเมืองและเศรษฐกิจเสรีนิยมระหว่างประเทศ เนื้อหาสาระและหลักการของการดำเนินนโยบายต่างประเทศยังคงไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาความมั่นคงและความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายใน ดังนั้นเมื่อพิจารณาในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมา ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์จึงน่าจะมาจากระดับ บทบาทและการเปลี่ยนแปลงแนวการดำเนินนโยบายการเมืองภายในและต่างประเทศของไทยมากกว่า

นโยบายต่างประเทศไทยต่อเมียนมาในยุครัฐบาลชวน หลีกภัย

นายชวน หลีกภัยก้าวขึ้นมาสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นช่วงเวลาในประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ เป็นที่ทราบกันดีว่านอกจากที่นายชวน หลีกภัยจะเป็นนักการเมืองที่มีความรู้ความสามารถ นายชวนยังเป็นผู้ที่ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยในการบริหารราชการ ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้ นายชวน หลีกภัยได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า รัฐบาลไทยจะปกป้องและส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยระบุว่า

“รัฐบาลยึดมั่นในพันธกรณีที่มีตามกฎบัตรสหประชาชาติสนธิสัญญาและความตกลงต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีและจะเน้นการปรับบทบาทของไทยให้เห็นเด่นชัดในความกระตือรือร้นและความรับผิดชอบต่อประชาคมโลก...ร่วมมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ในด้านการคุ้มครองและส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน” (ชวน หลีกภัย, 2540)

วิกฤติเศรษฐกิจ ประชาธิปไตย และฐานคิดนโยบายต่างประเทศ

นโยบายนี้สะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นประชาธิปไตย ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 และการต่างประเทศของไทย ฐานคิดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยมาจากบริบทโดยตรงของกรอบการวิเคราะห์ที่มาของปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงิน โดยวิเคราะห์ต้นเหตุของวิกฤติดังกล่าวว่ามาจากความบกพร่องในการบริหารราชการและนโยบายทางการเงินที่ขาดความโปร่งใส

ธรรมาภิบาลและปราศจากการตรวจสอบจากภาคประชาชน ซึ่งหมายถึงความไม่เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นจึงเป็นโอกาสที่ดีของรัฐบาลที่จะแก้ไข จัดระเบียบทางการเมือง และนำเสนอกรอบคิดเรื่องนโยบายต่างประเทศใหม่เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในประชาคมระหว่างประเทศ ให้คืนกลับมา อนึ่ง รัฐบาลยังได้รับอิทธิพลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่า มีรูปแบบและกระบวนการร่าง รวมถึงเนื้อหาสาระที่เป็นประชาธิปไตยที่สุุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย

ดังนั้นแนวคิดในการบริหารราชการของรัฐบาลชวน หลีกภัยในขณะนั้น จึงให้เป็นความสำคัญ กับความเป็นประชาธิปไตย และมีความเชื่อว่าการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจนั้นจะเกิดขึ้นได้ ก็ด้วยความโปร่งใสของการบริหารราชการที่มีความน่าเชื่อถือและภายใต้มีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งเป็นค่านิยมพื้นฐานของหลักคิดประชาธิปไตย และมากไปกว่านั้น กระบวนการประชาธิปไตยและการปฏิรูปและเปิดกว้างในด้านการเมืองจะเป็นทางออกของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบฟื้นตัวได้ในที่สุด (Paribatra, 2013)

นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น กล่าวเสริมแนวความคิดดังกล่าวว่า การรวบรวมแนวความคิด และความสำคัญของสิทธิมนุษยชนเข้ามาสู่นโยบายต่างประเทศทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าประเทศไทยสนับสนุนสิ่งเหล่านี้ เนื่องจากมีความเชื่อว่าสังคมที่เคารพในหลักการสิทธิมนุษยชนและแนวปฏิบัติของประชาธิปไตยยังมีกระบวนการและแนวทางที่เหมาะสมและมั่นคง ในการแก้ไขปัญหา (Surin, 2542, p. 224) รัฐบาลเชื่อว่าการยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนและการเป็นประชาธิปไตยจะเป็นแนวทางค้นหาทางออกให้กับปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นกับทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ในอีกทางหนึ่งรัฐบาลส่งเสริมบทบาทของ NGOs สื่อและองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNHCR ในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยทางการเมือง จากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทย พร้อมกันนี้รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายสนับสนุนกิจการของประชาคมโลกทางด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในหลายเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศอีกด้วย อาทิ การได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Commission on Human Rights) ระหว่างปี ค.ศ. 2001 ถึง 2003 และการได้รับสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์องค์การที่ประชุมแห่งโลกมุสลิม (Organization of the Islamic Conference) ในปี ค.ศ. 1998 รวมถึงการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพไปยังติมอร์เลสเต เป็นต้น (กระทรวงการต่างประเทศ, 2543)

ในส่วนบทบาทของไทยในอาเซียนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การให้ความสำคัญในค่านิยมความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทยริเริ่มแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น (Flexible Engagement) โดยนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรี

กระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ได้กล่าวต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ในวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 โดยมีใจความสำคัญว่า

“วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ได้แสดงให้เห็นถึงการพึ่งพิงซึ่งกันและกันของทุกประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ ด้วยเหตุนี้สมาชิกอาเซียนจึงควรหันกลับมาให้ความสำคัญต่อเหตุผลที่ทุกประเทศจัดตั้งอาเซียนขึ้นมา เพื่อที่จะเพิ่มความร่วมมือและพัฒนานวัตกรรมทางความคิดใหม่ๆ เพื่อให้กรอบความร่วมมืออาเซียนประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น อาเซียนต้องการความเกี่ยวข้องที่แนบแน่นมากขึ้น และต้องการการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเท่าเทียม สมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องมีนโยบายที่ยืดหยุ่น เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งอาเซียน” (Surin, 1997)

รัฐบาลไทยเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเกี่ยวพันกันอย่างยืดหยุ่นเพื่อที่จะสามารถรับมือกับปัญหาเศรษฐกิจโลกและปัญหาข้ามชาติต่างๆ ได้ โดยหนทางเดียวที่อาเซียนจะสามารถเป็นองค์กรระดับภูมิภาคที่รวมตัวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพคือการเปิดกว้างต่อสมาชิกในการช่วยกันแก้ปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาค เนื่องจากที่ผ่านมา นโยบายการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกไม่สามารถแก้ปัญหาข้ามชาติต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งปัญหาการขัดขวางทางด้านเศรษฐกิจ วิกฤติที่คลุมเครือ การเพิกเฉยต่อสิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์และปัญหาการค้ายาเสพติดได้อย่างประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่าปัญหาเหล่านี้จะมีต้นเหตุมาจากปัญหาภายในประเทศ แต่ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นที่จะต้องเปิดพื้นที่ให้กับประเทศที่ได้รับผลกระทบในการถกเถียงเพื่อหาทางแก้ไข⁸

เหตุผลหลัก 2 ประการที่ผลักดันให้ประเทศไทยในช่วงที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีริเริ่มการใช้การทูตแบบ Flexible Engagement คือ หนึ่ง นโยบายนี้เกิดมาจากปัญหาที่ประเทศไทยต้องประสบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งมีนัยและผลกระทบข้ามชาติอย่างแท้จริง ความปรารถนาและไม่รอบคอบทางนโยบายทางการเงินของไทยได้สร้างผลกระทบไม่ใช่เพียงประเทศไทยเท่านั้น หากแต่เป็นประเทศต่างๆ ในภูมิภาคและนอกภูมิภาค ดังนั้นการยอมรับในปัญหา และหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน จึงเป็นทางออกที่สำคัญที่สุด และ สอง เป็นการสะท้อนค่านิยมทางการเมืองของไทยในขณะนั้นซึ่งเน้นหนักในการเป็นประชาธิปไตยและเคารพในสิทธิมนุษยชน

⁸ ข้อเสนอของรัฐบาลไทยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์รวมถึงตั้งข้อสงสัยมากมายในหมู่ผู้กำหนดนโยบายระดับสูงของชาติสมาชิกอาเซียน ซึ่งเกรงว่าการยอมรับหลักการดังกล่าวจะขัดต่อหลักปฏิบัติของอาเซียนในการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ข้อเสนอของประเทศไทยยังอาจขัดกับวิถีปฏิบัติในแนวทางแก้ปัญหที่อาเซียนนิยมใช้ “การทูตแบบเสียบ” (Quite Diplomacy) ซึ่งอาจจะเกิดความขัดแย้งระหว่างชาติสมาชิกในที่สุด (Haacke, 2006) อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมแนวทางการเปลี่ยนแปลงแนวใหม่ของอาเซียนในครั้งนี้ได้สร้างความตระหนักร่วมถึงปัญหาข้ามชาติขึ้น ภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ซึ่งได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในห้วงแห่งการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ซึ่งการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ถึงสถานะแวดล้อมทางการเมืองไทย ได้ดีที่สุด นอกจากนั้นวิกฤติเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลไทยให้ต้องผลักดันการปฏิรูปหลายภาคส่วน ในประเทศรวมไปถึงการปฏิรูปนโยบายต่างประเทศ นายสุรินทร์ พิศสุวรรณเชื่อว่า การดำเนินการทูตแบบ Flexible Engagement จะสามารถฟื้นฟูชื่อเสียงประเทศไทยที่เสียไปเพราะการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 การยอมรับในรัฐบาลไทยของประชาคมโลกจึงเป็นแรงผลักดันสำคัญของรัฐบาลไทย ให้ดำเนินนโยบายต่างประเทศในทิศทางดังกล่าวอีกประการหนึ่ง (Acharya, 2009, pp. 129-134)

กรอบนโยบายไทยต่อเมียนมา และการจัดรูปแบบการดำเนินนโยบาย

ในขณะที่เหตุผลของการดำเนินนโยบายแบบ Flexible Engagement มาจากการคำนึงถึงการเพิ่มขึ้นของปัญหาความมั่นคงข้ามชาติในระดับภูมิภาค สำหรับประเทศไทย เมื่อฐานคิดการดำเนินกิจการทางการเมืองของไทยภายใต้การบริหารราชการของรัฐบาลชวน หลีกภัย ประกอบด้วยบริบททางการเมืองภายในที่ได้รับอิทธิพลของกระแสประชาธิปไตยที่กำลังเฟื่องฟู ปัญหาจากเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นการสู้รบตามแนวชายแดน ผู้ลี้ภัยและปัญหาอาชญากรรม ถูก “มอง” ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และที่สำคัญมากไปกว่านั้นคือ ปัญหาดังกล่าวมีมูลเหตุมาจากความไม่เป็นประชาธิปไตยในเมียนมา

รัฐบาลไทยมีความมั่นใจว่าการดำเนินนโยบายการต่างประเทศแบบ Flexible Engagement จะสามารถทำให้รัฐบาลเมียนมาหันมาสนใจปัญหาชายแดนระหว่างสองประเทศ โดย ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาชายแดนของสองประเทศไว้โดยมีใจความสำคัญว่า ประเทศไทยได้ตระหนักเรื่องปัญหาชายแดนระหว่างสองประเทศเพราะเมียนมาเป็นทั้งประเทศรอบบ้านและประเทศสมาชิกอาเซียน ปัญหาความไร้เสถียรภาพในประเทศ นอกประเทศรอบบ้านย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการปะทะกันบริเวณชายแดนหรือการอพยพลี้ภัยของผู้ที่ถูกบีบบังคับให้ต้องออกจากถิ่นที่อยู่เดิม ขณะเดียวกันประเทศไทยก็กำลังเผชิญกับปัญหาทางการเงินและเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวง ประเทศไทยไม่สามารถจัดหางบประมาณเพื่อรับมือกับภาระทางความมั่นคงหรือการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมได้อย่างเพียงพอ นโยบายดังกล่าวเป็นการส่งสัญญาณอย่างชัดเจนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับเมียนมา ซึ่งก็ทำให้ฝ่ายหลังมีความวิตกกังวลถึงโอกาสที่ประเทศไทยและชาติอาเซียนอื่นๆ จะแสดงความเห็นและวิจารณ์ปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจในประเทศ

หลักการไม่แทรกแซงทางการเมืองระหว่างสมาชิกอาเซียนถือเป็นหลักชัยสำคัญสำหรับเมียนมา ในการมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและเชื้อชาติภายในประเทศ

ทำให้เมียนมามีความอ่อนไหวต่อการแทรกแซงของประเทศอื่นๆ⁹ โดยเฉพาะมหาอำนาจมาตั้งแต่ได้รับเอกราช การรัฐประหารและเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเป็นสังคมนิยมในปี ค.ศ. 1962 ยิ่งตอกย้ำถึงจุดยืนทางการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแม้เมียนมาได้รับการเชิญชวนให้เข้าเป็นสมาชิกก่อตั้งของอาเซียน รัฐบาลเนวินมีความกังวลว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนจะเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือประเทศมหาอำนาจเข้ามามีอิทธิพล จนต้องปฏิเสธการเข้าร่วมอาเซียนไปในที่สุด (Myoe, 2006) โดยเมียนมาได้ส่งสัญญาณให้รู้ว่าเมียนมาจะเข้าร่วมอาเซียนก็ต่อเมื่อประเทศไทยมีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศจีนและประเทศในกลุ่มอินโดจีนอันได้แก่ ลาว เวียดนามและกัมพูชามากไปกว่านั้น การที่สหรัฐฯ สามารถตั้งฐานทัพทหารในประเทศไทยเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าชาติมหาอำนาจยังสามารถเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของภูมิภาค หากต้องการให้เมียนมาเข้าร่วมในกรอบความร่วมมืออาเซียน ภูมิภาคนี้จะต้องปลอดจากการแทรกแซงของมหาอำนาจก่อน ถึงแม้ว่าการแทรกแซงทางการเมืองของมหาอำนาจจะลดลงในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุด เมียนมาเองก็ยังคงเน้นย้ำถึงหลักการดังกล่าวในเวทีอาเซียนตั้งแต่ภายหลังของการเข้าเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1997

แนวคิดทางการเมืองภายในที่เน้นองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยส่งผลสำคัญต่อการ “มอง” และ “จัดการ” ปัญหาข้ามแดนต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามแนวพรมแดนไทย-เมียนมา ซึ่งถูกทำให้เป็นทางการและเป็นไปตามหลักการหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ในด้านการกำหนดนโยบายการต่างประเทศ รัฐบาลของนายทวน หลีกภัย พยายามปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายการต่างประเทศให้มีความโปร่งใสและมีความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น นายทวนได้ลดบทบาทของกองทัพในการเมืองภายในและนโยบายต่างประเทศ โดยนายทวนเป็นพลเรือนคนสอง ต่อจาก ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ นายทวนได้มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศอย่างเต็มที่ในการวางกรอบและดำเนินนโยบายต่อเมียนมา ไม่เหมือนรัฐบาลที่ผ่านๆ มาที่จะเปิดโอกาสให้ทหารเข้ามามีส่วนร่วมในดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเมียนมา เห็นได้ชัดเจนจากเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างทหารไทยและทหารเมียนมาในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลไม่เลือกที่จะใช้นายทหารระดับสูงของไทยซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้นำทหารเมียนมามีบทบาทในการติดต่อกับฝั่งเมียนมาเพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง โดยมองว่าการเจรจาต้องเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศและการตอบโต้ตามสถานการณ์ในพื้นที่ เป็นหน้าที่ของกองทัพไทยที่จะต้องทำตามขั้นตอนทางด้านความมั่นคง

⁹ องค์ความรู้และข้อโต้แย้งทางทฤษฎีอันสัมพันธ์กับการแทรกแซงระหว่างประเทศกับเมียนมาปรากฏอยู่อย่างน่าสนใจ และเป็นระบบใน Holliday (2011)

การยึดสถานทูตเมียนมาประจำประเทศไทยปี ค.ศ. 1999

แนวทางการแก้ไขปัญหาการยึดสถานทูตและจับตัวประกันที่สถานทูตเมียนมาประจำประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1999 ของรัฐบาลไทย เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินนโยบาย ต่อเมียนมา โดยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1999 กลุ่มพลังนักเรียนนักศึกษาผู้หาญกล้าแห่งพม่า (Vigorous Burmese Student Warrior - VBSW) ซึ่งจัดตั้งโดยนักศึกษาชาวเมียนมาเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารเมียนมา เข้ายึดสถานทูตเมียนมาประจำประเทศไทย เนื่องจากความไม่พอใจต่อกลุ่มการเคลื่อนไหวทางการเมืองของนักศึกษาอื่นๆ ที่เริ่มให้ความสำคัญกับการใช้สันติวิธี ก่อนหน้าเหตุการณ์ที่กรุงเทพฯ ไม่นาน VBSW ได้ประกาศเจตนารมณ์ของการก่อตั้งและเคลื่อนไหวว่าเป็นการสร้างแนวร่วมของนักศึกษาผู้เคลื่อนไหว เพื่อประชาธิปไตย เพื่อต่อสู้กับการปกครองของรัฐบาลทหารและสมาชิกแนวร่วมทุกคนจะร่วมกันต่อสู้ จนกว่าจะได้มาซึ่งประชาธิปไตยในเมียนมา (Kuchner, 2003, pp. 395-396)¹⁰

นอกจากนั้น VBSW ได้ออกแถลงการณ์ว่า เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องประชาธิปไตยของนาง ออง ซาน ซู จี ผู้นำพรรคสันนิบาตประชาธิปไตย (National League for Democracy - NLD) และการเคลื่อนไหวทางการเมืองของ ABSDF หรือองค์กรนักศึกษาทั่วไป ซึ่งดำเนินงานอยู่ทั้งภายในและภายนอกของเมียนมา และยังได้ประกาศถึงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยและปฏิเสธการปกครองของรัฐบาลทหารเมียนมา เนื่องจากรัฐบาลทหารเมียนมาได้กดขี่ข่มเหงและปฏิเสธสิทธิทางการเมืองของประชาชนมาอย่างยาวนาน (มติชน สุดสัปดาห์, 5 ตุลาคม 2542) และการปฏิบัติการในครั้งนั้นก็เพื่อให้รัฐบาลนานาชาติรวมถึงชุมชนและองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะรัฐบาลทหารเมียนมาตระหนักว่าการกระทำนี้เป็นวิธีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเมียนมา

เหตุการณ์ในครั้งนี้อยู่ติดกันได้โดยไม่เสียเลือดเนื้อ เมื่อกลุ่มผู้จับตัวประกันยอมรับในข้อเสนอของรัฐบาลไทยที่จะแลกตัวประกันที่ถูกจับอยู่ที่รัฐมนตรีของไทย เพื่อรับประกันว่าพวกเขาจะถูกส่งกลับพรมแดนเมียนมาอย่างปลอดภัย หลังจากนั้นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร พร้อมด้วยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยและนายตำรวจอีก 3 นายได้ขึ้นเฮลิคอปเตอร์นำผู้ก่อการกลุ่มดังกล่าวไปส่งยังชายแดนเมียนมา ถึงแม้ว่ารัฐบาลเมียนมาจะอนุญาตให้ใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดกับผู้ก่อการเหล่านั้น แต่รัฐบาลไทยกลับเลือกใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี ด้วยการเจรจาและแลกตัวประกัน¹¹

¹⁰ ในจำนวน 18 คนของผู้ก่อตั้งก็มีนาย San Naing ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ก่อการยึดสถานทูตเมียนมาประจำประเทศไทย เป็นหนึ่งในสมาชิก นาย San Naing เคยก่อเหตุรุนแรงในการจี้เครื่องบินของสายการบินภายในของเมียนมาลงที่สนามบินอู่ตะเภาในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งภายหลังถูกจับกุมตัวโดยรัฐบาลไทย The Nation (29 August 2000).

¹¹ โปรดพิจารณารายละเอียดกระบวนการเจรจาได้ที่ พินิตพันธุ์ บริพัตร (2552)

การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มนักศึกษาชาวเมียนมาที่มีความสัมพันธ์กับพื้นฐานทางนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตย โดยจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศต่างเห็นว่า การยึดสถานทูตเป็นการกระทำที่บ่งบอกถึงสถานการณ์ที่บีบคั้นอย่างมากในระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในประเทศเมียนมา ซึ่งก็ส่งผลประการสำคัญต่อความรู้สึกเห็นใจต่อกลุ่มผู้ก่อการโดยเฉพาอย่างยิ่งเมื่อ นายสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น กล่าวว่า “เราถือว่าคนพวกนี้คือนักศึกษาที่เรียกร้องประชาธิปไตย ไม่ใช่ผู้ก่อการร้าย” (ข่าวสด, 3 ตุลาคม 2542)

กรอบนโยบายต่างประเทศของไทยดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลไทย ในทางหนึ่งต้องการแสดงความวิตกกังวลต่อปัญหาทางการเมืองภายในของประเทศเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการพัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย ในอีกทางหนึ่ง นโยบายส่งผลให้ทัศนคติของผู้นำทางการเมืองไทย มีความเห็นอกเห็นใจกับผู้ต้องการเรียกร้องประชาธิปไตยในประเทศเมียนมามากขึ้น ซึ่งอดีตผู้อำนวยการ ABSDF เสนอแนะไปในแนวทางเดียวกันว่า การดำเนินกิจการทางการเมืองเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในเมียนมาในประเทศไทยจะเป็นอย่างไรและมีสิทธิมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายต่างประเทศไทยต่อเมียนมาในขณะนั้น เพราะฉะนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการทางการเมืองของกลุ่มนักศึกษาจะมีความเป็นอิสระมากกว่าในรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ เพราะนโยบายมีความเห็นอกเห็นใจมากกว่า (Kyaw Yin Hlaing, 2004, p.410) ดังนั้นการเคลื่อนไหวและการเรียกร้องประชาธิปไตยในเมียนมาในประเทศไทยจึงมีความสัมพันธ์กับแนวโน้มนโยบายภายในและภายนอกของประเทศไทยในช่วงเวลาหนึ่งเหตุการณ์ในครั้งนี้ทำให้รัฐบาลเมียนมาทราบถึงจุดยืนของประเทศไทยต่อปัญหาความเป็นประชาธิปไตยภายในของเมียนมา รัฐบาลเมียนมาตัดสินใจปิดด่านผ่านแดนระหว่างสองประเทศทันทีเพื่อเป็นการตอบโต้ท่าทีของไทย

การจัดการปัญหาเสพติดตามแนวชายแดน

ปัญหาเสพติดเริ่มทำให้ความสัมพันธ์ของสองประเทศอยู่ในสภาวะตึงเครียดตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยประณามรัฐบาลทหารเมียนมาบ่อยครั้งว่าไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปราบปรามและกำจัดการผลิตยาเสพติด รัฐบาลชวน หลีกภัย มีนโยบายในการดำเนินงานและป้องกันตลอดจนแก้ไขปัญหาเสพติดอย่างจริงจัง อาทิการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 141/2541 เพื่อเป็นแผนแม่บทในการปราบปรามยาเสพติด รวมถึงแนวทางการสร้างเอกภาพในการจัดการปัญหาในเชิงนโยบาย การลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลกัมพูชา เวียดนามและจีน

ว่าด้วยความร่วมมือในการควบคุมยาเสพติด วัตถุประสงค์ต่อจิตและประสาทและสารตั้งต้น นอกจากนั้น ยังมีการดำเนินโครงการหมู่บ้าน/ชุมชนเฉลิมพระเกียรติปลอดยาเสพติดและโครงการโรงเรียนสีขาว เฉลิมพระเกียรติปลอดยาเสพติด เป็นต้น

การบรรเทาปัญหาเสพติดตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาได้รับความสนใจจากรัฐบาล โดยได้มอบหมายให้คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) กระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่าราชการจังหวัด และกองทัพบก เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงาน รวมถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์สกัดกั้น ปราบปรามยาเสพติดชายแดนภาคเหนือ พ.ศ. 2542-2544 โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาหลักกลอบนำเข้ายาเสพติด ทางบริเวณชายแดนภาคเหนือ 7 จังหวัดและได้มอบหมายให้แม่ทัพภาคที่ 3 เป็นผู้อำนวยการประสาน การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดชายแดนภาคเหนือและจัดตั้งศูนย์อำนวยการฯ ขึ้นที่กองทัพ ภาคที่ 3 เป็นต้น (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2541) ต่อมาในส่วนของกองทัพบกไทย ได้มีการดำเนินการ ตามนโยบายรัฐบาลเรื่องการปราบปรามยาเสพติด เห็นได้จากการประกาศกำหนดภารกิจกองทัพบกในการ ดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้สอดคล้องกับรัฐบาลและจัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดกองทัพบก รวมถึงศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกองทัพภาค (กองทัพบก, 2541, 2543) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในช่วงการบริหารราชการของรัฐบาลชวน หลีกภัย กองทัพไทยได้รับมอบหมายให้ ดำเนินการสกัดกั้นและปราบปรามขบวนการในการจัดการกับปัญหาระหว่างพรมแดนสองประเทศ อย่างเป็นรูปธรรม

การดำเนินนโยบายการปราบปรามยาเสพติด พร้อมกับการมอบภารกิจในบริเวณพื้นที่ชายแดน ให้กับกองทัพ ตลอดจนการเลือกให้ พลโท วัฒนชัย ฉายเหมือนวงศ์ และ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้าดำรง ตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 3 และผู้บัญชาการทหารบก ตามลำดับ เป็นเสมือนการตอกย้ำในจุดยืนของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาเสพติดอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณชายแดนไทยเมียนมา นอกเหนือจาก นโยบายของนายทหารทั้ง 2 คน ในการเอาจริงเอาจังกับการปราบปรามยาเสพติด นายทหารทั้ง 2 ยังได้รับ การกล่าวขานว่าเป็นทหารอาชีพ ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของความสัมพันธ์ไทยเมียนมา การดำเนิน ความสัมพันธ์จึงเป็นหน้าที่ของพลเรือนเป็นสำคัญ (วาสนา นาน่วม, 2550, หน้า 167-188) ทำให้ การดำเนินมาตรการอันเกี่ยวกับความมั่นคงชายแดนจึงมีลักษณะที่ประนีประนอมน้อยกว่าในช่วงอื่นๆ มาก

นอกจากนั้นความเข้มข้นในการปราบปรามยาเสพติดตลอดแนวชายแดนไทย-เมียนมาของ กองทัพไทย จะสังเกตเห็นได้จากแนวนโยบายรัฐบาล การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่กองทัพ รวมถึงการแต่งตั้งนายทหารระดับสูงแล้วนั้น การก่อตั้งกองกำลังพิเศษ 399 เป็นกองกำลังเฉพาะกิจที่มี หน้าที่เฉพาะในการปราบปรามยาเสพติดตามแนวชายแดน ซึ่งมีความร่วมมือกับกองทัพสหรัฐฯ และ หน่วยปราบปรามยาเสพติดอย่าง DEA ยิ่งเป็นสัญญาณที่บ่งบอกจุดยืนของรัฐบาลและกองทัพไทยอย่างชัดเจน

และก็เป็นผลงานของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ในการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตยาเสพติดในเมืองยอนของเมียนมา ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับปัญหาเสพติดในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แม้กระทั่งในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีความคิดเห็นไปในแนวทางของกองทัพและชี้เป้าว่ารัฐบาลเมียนมามีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ยาเสพติดภายในประเทศไทย หลังจากเสร็จสิ้นการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว นายกทักษิณได้ออกนโยบายในการใช้ระบบสอดส่องตรวจตราผ่านดาวเทียมในการติดตามและวิเคราะห์พัฒนาการเกี่ยวกับการผลิตยาเสพติดในเมียนมาและใช้ในการติดตามการขนส่งยาเสพติดบริเวณชายแดน (วาสนา นาน่วม, 2550, หน้า 180-188)

ถึงแม้ว่ากองทัพไทยจะไม่ได้มุ่งหวังที่จะเผชิญหน้ากับกองกำลังแห่งชาติของเมียนมา แต่การป้องกันและปราบปรามขบวนการค้ายาเสพติดชายแดน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกองกำลัง USWA หรือ ว่าแดง ทำให้กองทัพเข้าไปเผชิญหน้ากับกองทัพเมียนมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากป้องกันชายแดนของไทยปฏิบัติการอยู่ในบริบทของความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ อย่างเช่น กองกำลัง USWA และกองกำลัง SSA รวมถึงความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะในกรณีของกองกำลัง SSA ที่พยายามต่อสู้กับรัฐบาล พร้อมกับการตัดเส้นทางลำเลียงยาเสพติดของกองกำลัง USWA เนื่องจากฝ่ายหลังและรัฐบาลเมียนมา มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน (Kramer, 2007, pp. 37-53) เมื่อการปฏิบัติการของกองทัพไทยเกิดขึ้นบนบริบทความขัดแย้งภายในของเมียนมา การเผชิญหน้าและความหวาดระแวงระหว่างกองทัพและรัฐบาลไทยและเมียนมาจึงเป็นเรื่องยากที่จะหลีกเลี่ยง การปะทะกับตามแนวชายแดนบ่อยครั้งในระหว่างปี ค.ศ. 2000 ถึง 2002 จึงสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลเมียนมาอย่างมาก นำมาซึ่งมาตรการตอบโต้รัฐบาลไทย เช่น การปิดด่านและการยกเลิกสัมปทานนักธุรกิจไทย โดยรัฐบาลเมียนมามองว่าการปฏิบัติการของไทยในท้ายที่สุดได้เป็นประโยชน์และช่วยเหลือกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารเมียนมาอย่างกองกำลัง SSA รัฐบาลทหารเมียนมามองว่าการกระทำดังกล่าวของกองทัพและรัฐบาลไทยเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา

ดังนั้นแนวทางการปราบปรามยาเสพติดตามแนวชายแดนไทยเมียนมา ประกอบกับการส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยในระบบการเมืองไทย ไม่มากก็น้อยจึงส่งผลต่อความกระอักกระอ่วนในความสัมพันธ์ รวมถึงพัฒนาการของความขัดแย้งไปสู่การเผชิญหน้าของทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นในห้วงรอยต่อของรัฐบาลชวน ไปสู่รัฐบาลทักษิณของประเทศไทย ถึงแม้ว่าฝ่ายหลังที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ. 2544 จะให้ความสำคัญในการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับประเทศรอบบ้าน ระบบบริหารราชการที่ได้รับตกทอดมาจากรัฐบาลก่อนหน้ายังคงเป็นปัจจัยทางโครงสร้างทางการเมืองภายในที่กระทบต่อความสัมพันธ์ของสองประเทศ อย่างไรก็ตามความสำคัญของปัจจัยการเมืองภายในอันมีอิทธิพลต่อความขัดแย้ง

บริเวณชายแดนไทย-เมียนมาปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด เมื่อภายในระยะเวลา 2 ปี ของการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของทักษิณเริ่มมีการปรับทิศทางนโยบายทั้งไทยและต่างประเทศให้เข้าที่เข้าทางและเป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ นโยบายที่เน้นความสำคัญของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างเร่งด่วน รวมถึงการสร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลไทยรักไทย กลับส่งผลทางทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการบรรเทาปัญหาความขัดแย้งและการเผชิญหน้าได้อย่างน่าสนใจดังจะกล่าวต่อไป

นโยบายต่างประเทศไทยต่อเมียนมาในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

หลังจากการก้าวขึ้นมาสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกนโยบายเพื่อประชาชนรากหญ้าด้วยความรวดเร็ว โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศ หลายโครงการเป็นโครงการที่ได้รับการกล่าวว่าเป็นประชานิยม (Phongpaichit and Baker, 2008) เช่น การพักชำระหนี้ของเกษตรกรและโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค พร้อมกับการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถหลุดพ้นจากผลวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 นโยบายเหล่านี้เป็นสัญลักษณ์ของแนวคิดที่มีรากฐานมาจากการให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายภายในและต่างประเทศในขณะนั้น

ในส่วนของนโยบายต่างประเทศ รัฐบาลไทยสนใจที่จะมีส่วนร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในฐานะหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจและหุ้นส่วนทางธุรกิจ (Chacavalpongpun, 2010) เพื่อที่จะกระชับและรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันบนพื้นฐานของหลักการการไม่แทรกแซงกิจการการเมืองภายในระหว่างกัน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้แถลงนโยบายด้านการต่างประเทศในส่วนของประเทศเพื่อนบ้าน มีใจความสำคัญว่า “ประเทศไทยต้องการกลับมาความสัมพันธ์และกระชับความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในทวีปเอเชียเพื่อให้เกิดการพัฒนาในระดับนานาชาติด้วยการดึงดูดประเทศต่างๆ เข้ามาสู่กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกๆ ด้าน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและมีผลประโยชน์ร่วมกันในทิศทางที่สร้างสรรค์ จริงใจและมีสันติภาพระหว่างกัน”

ในทางหนึ่งนโยบายต่างประเทศที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปเพื่อการแสวงหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูกในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อใช้ในการเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจภายใต้กรอบการพัฒนาประเทศของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลไทยก็ได้ออกยุทธศาสตร์เศรษฐกิจในการ

ลดช่องว่างทางรายได้และเพิ่มความมั่งคั่งในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อลดการทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าว และอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องอันจะสามารถเกิดขึ้นตามมา รัฐบาลทักษิณมองว่าความร่วมมือทางด้าน เศรษฐกิจจะสามารถขจัดปัญหาภัยความมั่นคงของประเทศ (Chacavalpongpun, 2010) อย่างไรก็ตาม จำเป็นอย่างยิ่งที่การดำเนินนโยบายต่างๆ จะต้องเป็นไปอย่างมีเอกภาพโดยรัฐบาลที่มีเอกภาพ

นโยบายต่างประเทศไทยต่อเมียนมาที่ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาในช่วงการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรีนาย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย เป็นส่วนหนึ่งของกรอบนโยบายการทูตเชิงรุก (Forward Engagement) นโยบายดังกล่าวให้ความสำคัญกับการมองไปข้างหน้าเพื่อกระชับความร่วมมือ รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างสองประเทศ โดยใช้ การบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อการค้าและการลงทุน เป็นปัจจัยนำและ ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Sathirathai, 2001)

กรอบยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจไทยต่อเพื่อนบ้าน

เมียนมามีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กล่าวคือ การเป็นภัยคุกคามของเมียนมาสามารถทำลาย ความสงบสุขและเสถียรภาพในภูมิภาคและประเทศไทยได้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งลดบทบาทของไทยในการ กลับมามีบทบาทนำทางเศรษฐกิจในภูมิภาค เพราะฉะนั้นความร่วมมือกันของไทยและเมียนมา มีความสำคัญในการกระตุ้นการค้าและการลงทุนในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศไทยเอง นอกจากนั้น ยังสำคัญต่อการบรรลุแนวคิดพื้นฐานของสังคมในแบบของนายกทักษิณ ซึ่งได้รับการกล่าวขานว่า “Thaksinomic” ที่มองว่ารัฐบาลสามารถสนับสนุนภาคธุรกิจไทยในการแข่งขันกับคู่แข่งระดับโลกนิยม (Phongpaichit and Baker, 2004) นายกรัฐมนตรีมองว่าวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐบาล ต้องให้ความสำคัญกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจและต้องการให้ประเทศในภูมิภาคร่วมมือกันมากขึ้น แม้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาจะอยู่ในสภาวะตึงเครียด แต่ด้วยเครื่องมือของรัฐบาล ในการกระชับความสัมพันธ์ ทั้งการเยือนของผู้ในระดับสูง การตั้งคณะกรรมการร่วมของสองประเทศ ทั้งในระดับผู้วางนโยบายและระดับผู้ปฏิบัติงานตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลของนายกทักษิณสามารถจัดการและลดความตึงเครียดเหล่านั้นได้

หลักชัยสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นของสองประเทศคือการที่นายกรัฐมนตรี ของไทย เมียนมามารวมไปถึงลาวและกัมพูชาาร่วมกันลงนามในปฏิญญาพุกาม (Pagan Declaration) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนเขตพื้นที่ชายแดนของทั้ง 4 ประเทศให้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสถียรภาพและ มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจและ

การพัฒนา ในชื่อ กรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี เจ้าพระยา แม่น้ำโขง (ACMECS) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และสร้างการจ้างงานในพื้นที่เขตชายแดน ความร่วมมือดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไว้นื้อเชื่อใจระหว่างประเทศสมาชิกที่มีมากขึ้นจากในอดีตและยังเป็นหนทางที่ประเทศไทยจะสามารถลดปัญหาการทะลักเข้ามาของแรงงานพลัดถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 เป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับพื้นที่ชายแดนของไทยอีกด้วย¹²

ACMECS มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ กระจายรายได้และโอกาสการจ้างงานในพื้นที่ชายแดนของไทยและประเทศรอบบ้าน เพื่อที่จะบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลไทยได้ให้การสนับสนุนทางด้านเทคนิคและการให้เงินกู้ช่วยเหลือผ่านโครงการทวิภาคีและพหุภาคีภายใต้กรอบ ACMECS ความช่วยเหลือเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความรู้และความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่ชายแดน ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินให้เปล่าและเงินกู้ถูกให้เพื่อแสดงถึงความจริงใจของไทยต่อประเทศรอบบ้าน การสร้างความร่วมมือแบบเมืองพี่เมืองน้องระหว่างเมืองที่ติดต่อกันบริเวณชายแดน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการเชื่อมต่อถนน การให้ความสนใจเขตเศรษฐกิจชายแดน การทำการเกษตรพันธะสัญญาภายใต้โครงการที่มีเป้าหมายเพื่อขยายความมั่งคั่งของคนสองฝั่งชายแดนล้วนเป็นสิ่งที่แสดงความปรารถนาดีของไทย

เป็นที่แน่นอนว่าแนวทางในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเมียนมาของรัฐบาลทักษิณมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยและทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคของผืนแผ่นดินแห่งเอเชียอาคเนย์ ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเป็นกรอบแนวทางสำคัญในการบรรเทาการเผชิญหน้ากับเมียนมาซึ่งมองข้ามปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงภายในอื่นๆ ในเมียนมา มาตรการทางการเมืองภายในของรัฐบาลไทยที่เกิดขึ้นในระยะเวลาเดียว โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม ได้มีส่วนต่อการบรรเทาความขัดแย้งกับรัฐบาลเมียนมาได้เป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน

¹² นโยบายต่างประเทศของนายกทักษิณต่อเมียนมาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในขณะเดียวกันว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของธุรกิจในเครือของนายกทักษิณเอง โดยในปี พ.ศ. 2545 บริษัท Shin Satellite ได้ลงนามในข้อตกลงในการสร้างระบบโทรคมนาคมในประเทศเมียนมากับบริษัท Bagan Cybertech ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในเมียนมาที่บริหารจัดการโดย Ye Naing We ลูกชายของนายกรัฐมนตรี พลเอก Khin Nyunt ของเมียนมา ในปีเดียวกัน BOI ของไทยได้อนุมัติการสนับสนุนโครงการลงทุนสร้างดาวเทียม IPStar ของ Shin Crop เพื่อให้ความร่วมมือของสองบริษัทสามารถลดอัตราภาษีเงินได้จากต่างประเทศที่อาจจะถูกเรียกเก็บ ดังนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยจึงไม่ได้สนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังสนองต่อผลประโยชน์ส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีเองอีกด้วย (พิจารณารายละเอียดความร่วมมือ ACMECS ได้ที่ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (2548)).

การสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งแก่รัฐบาล

นอกเหนือจากการสร้างกรอบยุทธศาสตร์นโยบายเพื่อกระตุ้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น รัฐบาลทักษิณยังมีความพยายามในการสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองให้กับ รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นพรรครัฐบาลพรรคแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ได้รับชัยชนะ จากการเลือกตั้งโดยได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร กระนั้นก็ตาม รัฐบาลยังมุ่งต้องการสร้าง เสถียรภาพของรัฐบาลโดยการรวบรวมเสียงข้างมากอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร เห็นได้ชัดเจนในกรณีของการยุบรวมพรรคเสรีธรรมและพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย ทำให้พรรคไทยรักไทยเป็นผู้ครอบครองที่นั่งกว่า 300 จาก 500 ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ด้วยกัน รัฐบาลทักษิณยังพยายามดึงบทบาทในการบริหารประเทศออกจากระบบราชการ ดังที่เห็นได้จาก ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การโยกย้ายข้าราชการ รวมถึงการบังคับใช้ ระบบการประเมินประสิทธิภาพของข้าราชการอย่างแพร่หลาย รวมถึงการนำเสนอการบริหารราชการ ในระดับภูมิภาคแบบผู้จัดการบริษัท (CEO) การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารราชการจึงเกิดขึ้น จากแนวคิด ในการบริหารราชการรวมศูนย์ รัฐบาลจึงต้องการที่จะเข้าไปจัดระเบียบการบริหารและโครงสร้างของ ระบบราชการให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด ดังนั้นในบริบทความสัมพันธ์กับเมียนมา กองทัพจึงกลายเป็นเป้าหมายหลังของรัฐบาลที่จะต้องปรับปรุงให้ตอบสนองกับนโยบายของรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกองทัพไทยจึงเป็นปัจจัยขับเคลื่อนความสัมพันธ์ระหว่างไทย เมียนมา ก่อนหน้านั้นในช่วงรัฐบาลชวน หลีกภัย กองทัพก็มีบทบาทอย่างมากในการจัดการกับปัญหา ข้ามแดนต่างจากเมียนมาเข้าสู่ไทย โดยรัฐบาลปล่อยให้กระบวนการเผชิญหน้าและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เป็นไปตามหลักการดำเนินงานของฝ่ายความมั่นคง โดยไม่จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบ่อยครั้งการรุกล้ำเขตแดนของกองกำลังจากฝั่งเมียนมา ไม่ว่าจะ เป็นชนกลุ่มน้อยหรือ กองกำลังแห่งชาติ ตลอดจนกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดตามแนวชายแดน จะได้รับการตอบโต้ที่รุนแรงและเด็ดขาด จากฝ่ายความมั่นคงของไทย โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญและหน้าที่ความรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวในช่วง รัฐบาลชวน หลีกภัย คือ พลโท วัฒนชัย ฉายเหมือนวงศ์ และ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ แม่ทัพภาคที่ 3 และผู้บัญชาการทหารบก ตามลำดับในขณะนั้น¹³

¹³ พิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ Phongpaichit and Baker (2004, 2006, pp. 176-184) และ McCargo and Patamanund (2005, pp. 121-166)

ดังนั้นภาพของความขัดแย้งระหว่างกองทัพและรัฐบาลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลชนมาเป็นรัฐบาลทักษิณ จึงปรากฏขึ้นโดยเฉพาะในกรณีการปะทะกันที่ฐานตำรวจตระเวนชายแดนไทยที่จังหวัดเชียงใหม่เมื่อปี ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากรัฐบาลชนสู่รัฐบาลทักษิณนำไปสู่การยอมรับถึงปัญหาของการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการของไทย (Bangkok Post, March 20, 2001) ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการของไทยเกิดขึ้นเห็นได้ชัดเจนอีกครั้งเมื่อกองทัพไทยได้เตรียมการซ้อมรบบริเวณภาคเหนือของประเทศไทย หรือแผนสุรสีห์ 143 ซึ่งสร้างนัยสำคัญทางความสัมพันธ์กับประเทศเมียนมา ว่าเป็นเป้าหมายสำคัญในการจำลองสถานการณ์ภัยคุกคามต่อประเทศไทย ท่ามกลางกระแสการต่อต้านนายกรัฐมนตรีและการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลทักษิณในขณะนั้น (วาสนา นาน่วม, 2550) ตลอดจนความอ่อนไหวตามแนวชายแดน ที่มีกองกำลังติดอาวุธของชนกลุ่มน้อยรุกล้ำเข้ามาในประเทศไทยในช่วงต้นปี ค.ศ. 2002 แผนปฏิบัติการซ้อมรบของกองทัพบก และมาตรการตอบโต้กองกำลังต่างชาติในขณะนั้น จึงนำมาซึ่งความไม่พอใจจากรัฐบาลของทั้งไทยและเมียนมา โดยเฉพาะรัฐบาลไทยที่คิดว่าแผนปฏิบัติการขัดแย้งอย่างชัดเจนกับนโยบายของรัฐบาลไทยที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเมียนมา จนนำมาซึ่งการแสดงความคิดเห็นจากฝ่ายการเมืองไทยต่อการปฏิบัติการของกองทัพกว่าเป็นการกระทำ “เกินกว่าเหตุ” ทั้งนี้ทั้งนั้น การซ้อมรบได้ถูกระงับในที่สุด (The Nation, May 30, 2002; The Nation, June 4, 2002) การจัดระเบียบทางโครงสร้างราชการภายในให้สอดคล้องกับการปฏิบัติตามแนวทางและนโยบายของรัฐบาล (The Nation, August 13, 2002) การปรับตำแหน่ง พลโท วัฒนชัย ฉายเหมือนวงศ์ และ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ แม่ทัพภาคที่ 3 และผู้บัญชาการทหารบก ตามลำดับ ให้ออกจากหน่วยการควบคุมกำลังพลในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเมียนมา จึงเป็นมิติหนึ่งในแนวทางทางการเมืองภายในของรัฐบาลพร้อมกับการสร้างความเข้มแข็งและอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐบาล ที่ต่างมีความสำคัญต่อการปรับความสัมพันธ์กับเมียนมาอย่างยิ่งยวด นอกจากนี้ยังมีการตั้งข้อสังเกตว่าการโยกย้ายนายทหารในช่วงปี ค.ศ. 2001 ถึง 2004 มีจำนวนนายทหารหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับนายกรัฐมนตรี (McCargo and Patamanand, 2005, pp.143-146) รวมถึงการโอนย้ายหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องยาเสพติดมาอยู่ในมือของตำรวจและพลเรือน ก็เป็นความพยายามของรัฐบาลในการลดอำนาจของกองทัพด้วยเช่นกัน ดังนั้นความพยายามในการรวบรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมต่างๆ โดยพุ่งประเด็นไปที่บทบาทของกองทัพไทยเหล่านี้ ต่างส่งผลต่อการดำเนินและการปฏิบัติใช้นโยบายตามแนวทางของรัฐบาล

การควบคุมความรุนแรงทางสังคม

การสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองโดยการควบคุมแรงต้านทางสังคมเป็นมาตรการทางการเมืองที่เห็นได้ชัดเจนในรัฐบาลทักษิณ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าซื้อหุ้นกิจการของโทรทัศน์ ITV ซึ่งเป็นเครือข่ายโทรทัศน์อิสระที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ การวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของนักวิชาการในการแสดงความเห็นที่ขัดกับรัฐบาลอย่างถึงพริกถึงขิง รวมถึงการใช้ความรุนแรงและมาตรการที่เด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาทางสังคมไม่ว่าจะเป็นปัญหาเสพติดหรือความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างในกรณีของการประท้วงที่กรือเซะและตากใบ เป็นต้น (Phongpaichit and Baker, 2004, pp. 220-221)

ในส่วนมิติของความสัมพันธ์ไทยเมียนมานั้น การควบคุมความเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในเมียนมาซึ่งเคลื่อนไหวในประเทศไทย ก็มีความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลเมียนมา ประเทศไทยในอดีตมีการเคลื่อนไหวในลักษณะดังกล่าวหรือการแสดงออกถึงการสนับสนุนการเป็นประชาธิปไตยในเมียนมาหลายครั้ง เช่นในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลชวน หลีกภัย เป็นเจ้าภาพต้อนรับการเยือนของผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ 7 คน ซึ่งได้เดินทางไปเยือนชายแดนไทย-เมียนมาพร้อมสนับสนุนให้รัฐบาลเมียนมาปล่อยตัวนางออง ซาน ซู จี ซึ่งก็ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพเช่นกัน ในปี ค.ศ. 1991 (โคริน เฟื่องเกษม, 2542) รัฐบาลเมียนมาแสดงความไม่พอใจต่อการกระทำของรัฐบาลไทยเนื่องจากถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศเมียนมาดังที่ได้กล่าวข้างต้น

ในปี ค.ศ. 1999 มาตรการแก้ไขปัญหาการจับตัวประกันที่สถานทูตเมียนมาประจำประเทศไทย ก็เป็นตัวอย่งที่สำคัญที่บ่งบอกจุดยืนของรัฐบาลต่อความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมา เพื่อโต้ตอบการกระทำของรัฐบาลไทย เมียนมาได้ประกาศปิดด่านการค้าชายแดนในเวลาต่อมา นอกเหนือจากการที่เมียนมามีความเห็นว่าผู้ก่อการเป็นผู้ก่อการร้ายและเป็นภัยต่อความมั่นคง ทรัพย์สินและประชาชนของเมียนมาอย่างชัดเจน การใช้กระบวนการเจรจา แลกตัวประกันและนำผู้ก่อการไปส่งที่บริเวณชายแดนไทย-เมียนมา เป็นการแสดงจุดยืนทางการเมืองของไทยที่แทรกแซงกิจการและการเมืองภายในของเมียนมา แหล่งข่าวในเมียนมายังกล่าวต่อไปว่ารัฐบาลไทยได้สร้างเรื่องและจัดฉากการจับตัวประกันขึ้นมา (Maung Aung Myoe, 2002, pp. 13-14) ในส่วนของประเทศไทย มาตรการสันติวิธี ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า ผู้ก่อการเป็นนักศึกษาที่ต้องการต่อสู้และเรียกร้องประชาธิปไตยในประเทศ ไม่ใช่ผู้ก่อการร้ายและการแก้ไขปัญหาโดยไม่มีการสูญเสียถือเป็นความสำเร็จและตรงตามแนวทางการบริหารของรัฐบาล (The Nation, 4 Oct. 1999)

อย่างไรก็ตาม เมื่อแนวความคิดอันเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยของไทยแตกต่างกันระหว่างรัฐบาลชวนและทักษิณ โอกาสในการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้สนับสนุนประชาธิปไตยในเมียนมาก็ถูกจำกัดพื้นที่

อย่างเช่น เมื่อโอกาสการเดินทางมาเยือนประเทศไทยของนายกรัฐมนตรีคุน หยุน ในเดือน สิงหาคม ค.ศ. 2002 รัฐบาลได้สั่งห้ามให้มีการเดินขบวนประท้วงต่อต้านใดๆ พร้อมกับการดำเนินการปิดค่ายมณีลอย โดยคิดว่าเป็นแหล่งรวบรวมผู้ต่อต้านรัฐบาลเมียนมา (The Nation, 13 August 2002; The Nation, 14 August 2002) ตลอดจนการจับกุมชาวเมียนมาที่อาศัยในประเทศไทย ขณะกำลังจะเคลื่อนไหวสนับสนุน นางออง ซาน ซู จี ในประเทศไทย (The Nation, 29 June 2003) เป็นต้น

ในทางกลับกัน ความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมาเป็นอีกหนึ่งเรื่องที่รัฐบาลทักษิณให้ความสำคัญ ไทยเป็นประเทศที่พยายามแสดงบทบาทเป็นผู้เชื่อเชิดเมียนมาเข้ากับเวทีการเมืองโลกด้วยหลักการ การไม่แทรกแซงการเมืองภายในระหว่างกัน รัฐบาลไทยมีท่าทีที่สนับสนุนการปรองดองในประเทศและ วิธีตาม road map สู่ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาลทหารเมียนมาอย่างเต็มที่ การนี้รัฐบาลไทยได้เชิญ ผู้แทนจากเมียนมาและอีก 10 ประเทศ ตลอดจนผู้แทนขององค์การสหประชาชาติเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับการฟื้นฟูความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการเมืองและขั้นตอนสู่ประชาธิปไตยของเมียนมา การประชุม ครั้งนี้ถูกเรียกว่า “Bangkok Process” เพื่อหารือเกี่ยวกับบันได 7 ขั้นสู่การเป็นประชาธิปไตยของเมียนมา แนวทางการแก้ไขปัญหายาเสพติด

ความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลทหารเมียนมาและกระบวนการผลิตยาเสพติดตามแนว ชายแดนสร้างผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทยและเมียนมาในยุคหลังสงครามเย็นมาโดยตลอด เขตที่ติดต่อกับชายแดนเมียนมาเป็นที่รู้จักดีในด้านการเป็นสวรรค์ของผู้ค้าและผู้เสพยาเสพติด เนื่องจากสภาพพื้นที่ ที่ยากต่อการเข้าถึง รวมถึงสภาพภูมิประเทศและอากาศที่เหมาะสมแก่การปลูกฝิ่น การค้าสารเคมีและ เส้นทางขนส่งและลำเลียงยาเสพติด กำไรจากการค้ายาเสพติดจะถูกใช้ในการสนับสนุนกลุ่มต่อต้าน รัฐบาลทหารเมียนมา ปัญหาดังกล่าวสร้างความระส่ำระสายให้กับความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของรัฐบาลชวน หลีกภัย ซึ่งให้ความสำคัญกับการปราบปรามยาเสพติด บริเวณชายแดน และในเมียนมา ดังนั้นการเปลี่ยนมุมมองด้านภัยความมั่นคงของไทยในเรื่องยาเสพติด จึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่รัฐบาลทักษิณใช้เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ของสองประเทศดีขึ้น หนทางหนึ่งที่สามารถ แก้ปัญหายาเสพติดสามารถกระทำได้จากภายในประเทศแทนการพุ่งประเด็นไปที่เมียนมา รัฐบาลไทย ได้เริ่มใช้นโยบายลดความต้องการยาเสพติดในประเทศไทยในปี ค.ศ. 2001 ภายใต้การรณรงค์ “ทำสงคราม กับยาเสพติด” การใช้นโยบายปราบปรามความต้องการยาเสพติดภายในประเทศสามารถรักษาสถานะ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมียนมาไม่ให้เลวร้ายลงไปได้

ในช่วงแรกของการก้าวเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ให้ความสำคัญอย่างมาก กับการปราบปรามยาเสพติดและได้มีการยอมรับว่าปัญหายาเสพติดในประเทศไทยมาจากการผลิต ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในเมียนมา อีกทั้งฐานการผลิตได้เคลื่อนเข้ามาใกล้บริเวณพรมแดนไทยมากยิ่งขึ้น

หลังการอพยพย้ายถิ่นฐานของชาวว่าหรือที่เข้าใจกันในนามกองกำลังว่าแดงลงมาทางตอนใต้ในรัฐฉาน ซึ่งมีพื้นที่ติดกับด้านตอนเหนือของประเทศไทย ภาพของการผลิตยาเสพติดและการขยายตัวของเมืองยอน ซึ่งคาดการณ์กันว่า การขยายตัวของเมืองเป็นผลกำไรที่มาจากการค้าขายเสพติด อย่างไรก็ตามการเผชิญหน้าระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณเริ่มลดน้อยลงเมื่อรู้ว่านโยบายการเผชิญหน้าที่กำลังใช้อยู่ไม่ได้ผล ขณะที่รัฐบาลไทยยังประคับประคองนโยบายด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลทหารเมียนมาก็มีความสำคัญกับไทยทั้งในมิติของการค้าการลงทุนตามแนวชายแดน และมีมิติทางการเมืองระหว่างประเทศ นโยบายด้านการปราบปรามยาเสพติดจึงเปลี่ยนไป ประเทศไทยได้ให้การช่วยเหลือเมียนมาในการปราบปรามยาเสพติด โดยการให้เงินสนับสนุนงบประมาณ 20 ล้านบาทแก่เมียนมา และที่สำคัญที่สุดคือการนำเสนอการแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยการเน้นภาคอุปสงค์ (Demand Side) มากกว่า ภาคอุปทาน (Supply Side)

นายกทักษิณได้ประกาศสงครามกับยาเสพติดด้วยการจัดความต้องการยาเสพติดภายในประเทศ ผ่านทางการทำสงครามกับการคอร์รัปชันในหน่วยงานท้องถิ่น ความยากจนและผู้คนที่เกี่ยวข้องกับ การค้ายาเสพติด ตัวอย่างเช่น ในวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2003 รัฐบาลได้ประกาศมาตรการในการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดของประเทศ โดยจัดตั้งหน่วยงานระดับประเทศและระดับท้องถิ่นในการปราบปรามยาเสพติด โดยมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลปัญหายาเสพติดของประเทศ และมีมาตรการต่างๆ ออกมามากมาย เช่น การพัฒนาสังคม การบำบัด ผู้ติดยาเสพติดและคืนพวกเขาสู่สังคมและการปราบปรามผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติด อย่างรุนแรง นโยบายการปราบปรามยาเสพติดเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่พรรคไทยรักไทย ใช้เรียกคะแนนนิยม ที่พร้อมด้วยการประกาศสงครามกับความยากจน การให้ประชาชนทุกคนสามารถ เข้าถึงการรักษาพยาบาล สงครามเพื่อต่อสู้กับการคอร์รัปชันและปัญหาสังคมต่างๆ โดยทุกปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นจะถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นปัญหาสำคัญและเป็นภัยคุกคามของชาติเพื่อให้สามารถกำหนด ทิศทางการแก้ไขปัญหานั้นอย่างเป็นระบบ

นอกจากนั้นโครงการการต่อต้านยาเสพติดได้ถูกใช้เป็นหนึ่งในแนวทางสร้างความเป็นชาตินิยม แบบใหม่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการเน้นบทบาทของรัฐที่เข้มแข็งและเป็นศูนย์กลางของการนำการพัฒนา ไปสู่ชีวิตที่ดีของประชาชน (Phongpaichit and Baker, 2004) นับตั้งแต่ช่วงแรกของการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีทักษิณได้นำเสนอโครงสร้างต่างๆ เพื่อสร้างสัญลักษณ์ถึงความสามารถในการตอบสนอง ความต้องการของประชาชน และการวางบทบาทของรัฐบาลและพรรครัฐบาลในการเป็นแรงขับเคลื่อน ทางสังคมไปสู่การพัฒนาที่ดีขึ้น (McCargo and Patamanand, 2005, pp. 166-209) ไม่ว่าจะเป็นการใช้สีธงชาติเป็นองค์ประกอบของพรรคไทยรักไทย โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการ 30 บาท

รักษาทุกโรค (Phongpaichit and Baker, 2008) และการสร้างปัญหาทางสังคมต่างๆ โดยเฉพาะยาเสพติด เป็นภัยคุกคามร่วมของสังคมไทย และด้วยเจตนารมณ์ทางการเมืองและการสร้างความนิยมภายใต้กรอบชาตินิยมใหม่นี้เอง ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งในทางกลับกัน ได้บรรเทาความขัดแย้งกับเมียนมาได้ เนื่องจากเมียนมาไม่ได้อยู่เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางแก้ไขในสายตาผู้กำหนดนโยบายของไทยในขณะนั้น



บทสรุป

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาในช่วงปี ค.ศ. 1997-2003 เป็นช่วงเวลาที่น่าสนใจ ด้วยเหตุผลประการสำคัญคือเป็นช่วงเวลาที่เห็นถึงพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ อย่างไรก็ตามจะเป็นความร่วมมือ ความขัดแย้งและการเผชิญหน้า จากความสัมพันธ์ที่ดีและแนบแน่น ด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าชายแดนในช่วงต้นถึงกลางทศวรรษที่ 1990 มาสู่ความเหินห่าง และความขัดแย้งชายแดน จนกลายเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างกองกำลังแห่งชาติทั้ง 2 ในราวปี ค.ศ. 1999-2002 และในที่สุดมาสู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดอีกครั้งหนึ่งด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับ พหุภาคีและการสนับสนุนการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมา ดังนั้นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นเนื้อหาสาระหลักของงานวิจัยชิ้นนี้

เนื่องจากไทยและเมียนมาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน ยาวประมาณ 2,400 กิโลเมตร มิติความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ จึงมีพลวัตและปฏิสัมพันธ์ด้วยตัวแปรที่หลากหลาย งานวิจัยพบว่า โครงสร้างทางกายภาพและการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ก่อให้เกิดบริบทพื้นฐานในความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ ได้แก่ ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างไทย และเมียนมาในยุคหลังสงครามเย็น ถูกวางอยู่บนประเด็นปัญหาความมั่นคงชายแดน 3 ประการคือ ปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหากองกำลังต่อต้านรัฐบาลเมียนมาและปัญหาผู้ลี้ภัย ซึ่งทั้ง 3 ประเด็นมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงระหว่างกันและกำหนดให้ความสัมพันธ์ตั้งอยู่บนความหวาดระแวง บ่อยครั้งที่ความหวาดระแวง ปลูกปั่นปัญหาในพื้นที่ ให้มีความซับซ้อนจนพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด และประการต่อมา ยิ่งเมื่อพิจารณาควบคู่ไปกับความแตกต่างในเชิงโครงสร้างการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของทั้ง 2 ประเทศ นับตั้งแต่ยุคอาณานิคมด้วยแล้วนั้น ยิ่งส่งผลต่อความเข้าใจ ความคิด ความคาดหวังต่อความสัมพันธ์ที่แตกต่าง เพิ่มเติมมูลค่าความซับซ้อนของปัญหาและการแสวงหาแนวทางการแก้ไข

อย่างไรก็ตามจากการสำรวจลักษณะและความเป็นมาของความสัมพันธ์ไทยและเมียนมา โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามเย็น ยิ่งมีความน่าสนใจว่า ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศจะดำเนินอยู่บนความแตกต่างทางโครงสร้างและความหวาดระแวงกัน ดังที่ได้กล่าวข้างต้น แต่ระดับความสัมพันธ์ และปัญหากลับมีความหลากหลาย จึงเห็นได้ว่าปัจจัยทางโครงสร้างทั้ง 2 ประเภท เป็นปัจจัยที่บ่งบอกเงื่อนไขและแนวโน้มบางอย่างในความสัมพันธ์ หากใช้ปัจจัยที่จะอธิบายความเป็นไปและระดับของความสัมพันธ์ไม่ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่ดี ปัญหา หรือการเผชิญหน้าระหว่างไทยและเมียนมา ที่ดำเนินมาอย่างน่าตื่นตาตื่นใจหลังสงครามเย็นสิ้นสุด จึงจำเป็นต้องให้ความสนใจกับแนวทางและรูปแบบ

ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งอยู่บนบริบทเชิงโครงสร้างดังกล่าว และการเมืองภายในนี้เองจึงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในปฏิสัมพันธ์และการกำหนดความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ งานวิจัยชิ้นนี้พบว่า การดำเนินนโยบายทางการเมืองและการต่างประเทศของเมียนมาหลังสงครามเย็นให้ความสำคัญกับหลักการ 3 ประการคือ การไม่แบ่งแยกความเป็นสหภาพ (Non-Disintegration of the Union) การไม่แบ่งแยกความเป็นอันหนึ่งอันเดียว (ทางชนชาติ) ของชาติ (Non-Disintegration of National Solidarity) และการดำรงอยู่ของอำนาจอธิปไตยของชาติ (Perpetuation of National Sovereignty) ซึ่งภายใต้หลักการนั้น การเคารพและยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศ และหลักความมั่นคงแห่งชาติที่แข็งแกร่งทำให้ความต้องการและเป้าหมายของผลประโยชน์แห่งชาติของเมียนมามีความชัดเจนและต่อเนื่อง ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมภายในที่ยังเต็มไปด้วยปัญหาและความขัดแย้ง การดำเนินนโยบายต่างประเทศในเชิงรุกและออกสู่โลกภายนอก จึงทำได้จำกัด ดังนั้นในบริบทดังกล่าวนี้ ในทางกลับกันการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยเอง จึงเป็นตัวแปรสำคัญในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์กับเมียนมา อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาว่านโยบายต่างประเทศคือส่วนต่อขยายของการเมืองภายในด้วยแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางการเมืองภายในเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับและความเคลื่อนไหวแท้จริงของความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ ในระยะเวลาที่ศึกษา

รัฐบาลไทยชุดต่างๆ ต่างมีมุมมองต่อเมียนมาและแนวทางการดำเนินนโยบายและการแก้ไขปัญหา ในทิศทางที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากองค์ประกอบทางการเมืองภายใน อาทิ ในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ค.ศ. 1997-2001) การเจริญเติบโตของประชาธิปไตยภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฉบับ ปี ค.ศ. 1997 ผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจ รวมถึงแนวคิดทางการเมืองของผู้นำอย่างนายชวน หลีกภัยเอง ส่งผลและก่อให้เกิดการจัดรูปแบบโครงสร้างในเชิงสถาบันการเมืองและนโยบายภายในที่ส่งเสริมในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการดำเนินการทางการเมืองในรูปแบบทางการ การให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพและให้ความสำคัญกับกลุ่มการเมืองต่างๆ ให้มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งต่างส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปแบบกับดำเนินนโยบายที่เน้นการเจรจาอย่างเป็นทางการ การปราบปรามยาเสพติดอย่างเข้มข้น และการให้โอกาสและความเข้าใจแก่กลุ่มเรียกร้องประชาธิปไตยในเมียนมา ซึ่งเคลื่อนไหวในประเทศไทย สิ่งต่างๆ เหล่านี้สร้างความตึงเครียดในความสัมพันธ์เนื่องจากการดำเนินการที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของเมียนมาและถูกโต้แย้งว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศเมียนมา

ในทางตรงกันข้าม การฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจ ผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1997 ซึ่งสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ และหลักคิดทางการบริหารซึ่งให้ความสำคัญกับมิติทางเศรษฐกิจภายใต้

รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ก่อให้เกิดการดำเนินนโยบาย และจัดรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองภายใน เพื่อรองรับกับเรื่องดังกล่าว การให้ความสำคัญกับความร่วมมือและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่เมียนมา การส่งเสริมประชาธิปไตยในเมียนมาโดยให้รัฐบาลไทยเป็นตัวนำ การเปลี่ยนรูปแบบการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดจากภาคอุปทาน มาเป็นภาคอุปสงค์ การปรับปรุงและการบริหารราชการในหน่วยงานที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบกับกิจการที่เกี่ยวกับเมียนมา ตลอดจนการจำกัดการเคลื่อนไหวในประเทศไทยอันเป็น การสร้างความไม่ไว้วางใจให้แก่เมียนมา ปัจจัยเหล่านี้สร้างทัศนคติในเชิงบวกแก่เมียนมาว่าประเทศไทย กำลังให้ความสำคัญกับเมียนมาในฐานะหุ้นส่วน การมองหรือจัดการปัญหาข้ามแดนต่างๆ ด้วยมาตรการ ภายในของไทยโดยไม่พุ่งประเด็นไปที่เมียนมานั่นเอง เป็นสิ่งที่สำคัญและรองรับผลประโยชน์แห่งชาติ และหลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา

จริงอยู่ที่ความเป็นไปในระบบระหว่างประเทศมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อรูปแบบทางการเมืองและ นโยบายต่างประเทศของประเทศหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นครแสโลกาภิวัตน์ การเป็นประชาธิปไตยนานาชาติ หรือการค้าในระบบเสรีนิยมใหม่ ให้รัฐบาลต่างๆ จำต้องปรับตัว ในกรณีไทยและเมียนมาก็เช่นเดียวกัน การเปิดพรมแดนและการค้าชายแดนในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 การปฏิรูปกฎหมายการลงทุน ในเมียนมา การส่งเสริมระบบและโครงสร้างทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยของไทยในช่วงทศวรรษที่ 1990 หรือการส่งเสริมการค้าและการลงทุนในเมียนมาของไทยในหลังสงครามเย็น ก็ล้วนแล้วแต่ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากอิทธิพลในระบบระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามการพินิจพิเคราะห์ ในตัวความสัมพันธ์ของประเทศหนึ่งๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน การทำ ความเข้าใจความเป็นไปในความสัมพันธ์จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้งโครงสร้างในเชิงพื้นที่และ เชิงประวัติศาสตร์ที่เป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์ เพื่อให้ทราบได้ว่าทั้ง 2 ประเทศกำลังเผชิญปัญหาและ มีบริบทร่วมกันอย่างไร ปัญหาเหล่านั้นเกิดมาได้อย่างไร และที่สำคัญที่สุดวิธีการมองและเข้าใจปัญหา ดังกล่าวเหล่านั้นเป็นอย่างไร การวิเคราะห์เช่นนี้จะเป็ประโยชน์ในการบรรยาย การอธิบายและ การคาดเดาความสัมพันธ์ของคู่ประเทศหนึ่งได้เป็นอย่างดี

ในกรณีความสัมพันธ์ไทยและเมียนมาในช่วงเวลาที่ศึกษานั้น เพิ่มพูนมูลค่าทางวิชาการในแวดวง ความสัมพันธ์ไทย-เมียนมาได้อีกที่น่าสนใจคือ ความเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าว บ่งบอกว่าปัจจัย ในเชิงโครงสร้างทั้งกายภาพและประวัติศาสตร์ รวมถึงปัจจัยระบบระหว่างประเทศ จะต้องนำมาประกอบกับ องค์ประกอบและปัจจัยทางการเมืองภายใน เพื่อเติมเต็มการอธิบาย และการคาดเดาแนวโน้ม ของความสัมพันธ์ไทยและเมียนมาที่ถูกต้อง งานวิจัยชิ้นนี้จึงสามารถสรุปได้ว่า ความร่วมมือและ ความขัดแย้งระหว่างไทยและเมียนมา ได้รับอิทธิพลอย่างยิ่งจากปัจจัยการเมืองภายในของไทย และ ความขัดแย้งจะมีแนวโน้มพัฒนาไปสู่การเผชิญหน้าหากปัจจัยการเมืองภายในของไทยเหล่านั้น ก่อให้เกิด

การละเมิด หรือความเข้าใจว่าจะละเมิดหลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา ซึ่งมีความสำคัญต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐอย่างเมียนมาเป็นอย่างมาก หากพิจารณาในบริบท การเปลี่ยนแปลงของเมียนมาหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2008 ยิ่งจะสร้างความซับซ้อนในความสัมพันธ์ กับประเทศไทย เนื่องจาก การเมืองภายในพัฒนามีความเป็นเสรีนิยมมากขึ้น เอื้อต่อการเติบโต ของกลุ่มการเมืองภายในทั้งภายในรัฐและนอกรัฐ ประกอบกับตัวแสดงภายนอก ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา จีน อินเดีย สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ปัจจัยเหล่านี้ต่างส่งผลต่อความยากในการคาดเดา

นอกจากงานวิจัยชิ้นนี้จะมีคุณประโยชน์ในเชิงทฤษฎีที่สามารถเปิดมุมมองของความสัมพันธ์ ของประเทศ “เพื่อนบ้าน” และของประเทศ “กำลังพัฒนา” ซึ่งยังคงเป็นความสนใจอันดับรองๆ ในหมู่นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ งานวิจัยชิ้นนี้ยังมุ่งนำเสนอข้อเสนอแนะทางนโยบาย เพื่อการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพในความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาต่อไป

นับตั้งแต่ที่รัฐธรรมนูญของเมียนมาได้รับการรับรองจากประชามติและประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2008 เมียนมาดำเนินการปฏิรูประบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างรุดหน้า ความต้องการพัฒนาประเทศ เป็นทั้งโอกาสและภัยคุกคามของประเทศไทย ในด้านภัยคุกคามนั้น เกิดได้จาก ประการที่หนึ่ง โครงสร้าง ทางสังคมที่ยังคงมีความแปลกแยกทั้งชาติพันธุ์และศาสนา ซึ่งก็ปรากฏให้เห็นว่า ความเปิดกว้างทางการเมือง นำไปสู่การแสดงความเห็นที่แตกต่างทางชาติพันธุ์ อาทิเช่น กรณีของความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธ และมุสลิม ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวพม่าพุทธและโรฮิงญามุสลิม การอพยพของชาวโรฮิงญา ที่พบในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจหรือการเมือง ไม่มากก็น้อยมาจากความแปลกแยก ในสังคมเมียนมา ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างทางประวัติศาสตร์และชาติพันธุ์อันเป็นอิทธิพลหลัก ที่สำคัญประการหนึ่ง ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนั้น ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ตามแนวชายแดน ยังเป็นผลของการเปิดทางการเมือง การปฏิรูปประเทศ ที่มาพร้อมกับความพยายามของรัฐบาลกลางในการควบคุมกิจการทางการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ บริเวณพื้นที่ชายแดน อันเกิดขึ้นท่ามกลางการปรับตัวของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่ม กองกำลังชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ยึดครองพื้นที่ตามแนวชายแดน และครอบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาอย่าง ยาวนาน การสู้รบที่เกิดขึ้นอย่างประปรายนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 กระทบต่อความมั่นคงตามแนวชายแดน ไทยเช่นกันไม่ช้าก็เร็ว

ตัวอย่างประเด็นภัยคุกคามทั้ง 2 นี้ ไม่ได้มีมิติความแตกต่างอันใดกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ในช่วงหลังสงครามเย็น เนื่องจากเมียนมายังคงรักษาหลักคิดและกรอบการดำเนินนโยบายภายในประเทศ โดยมุ่งที่ความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่ารูปแบบการจัดการปัญหาต่างๆ ของเมียนมาในปัจจุบัน จะพัฒนาไปสู่การใช้สันติวิธีและการเจรจามากยิ่งขึ้น หลักการดังกล่าวยังคงได้รับการบอกรับและ

เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืนต่อไป ประเด็นทั้ง 2 จึงเกิดขึ้นบนความสับสนเสี่ยงที่จะเป็นปัจจัยพัฒนาความสัมพันธ์ให้นำไปสู่ความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างไทยและเมียนมาได้ในอนาคต ความหวาดระแวงไทยในการแทรกแซงกิจการทางการเมืองของเมียนมาจะยังคงดำเนินต่อไปหากบริบทในความสัมพันธ์ยังเอื้อให้เกิด

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงในเมียนมาเป็นโอกาสที่ดีและสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายของไทยในการเร่งรัดจัดการกับปัญหาในเชิงโครงสร้างทางกายภาพให้มีสภาพเป็นมิตรมากขึ้นต่อความสัมพันธ์ โดยการจูงใจให้เมียนมายึดมั่นในแนวทางการพัฒนาชายแดนให้เห็นอาณาบริเวณสันติภาพเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอันเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ความเห็นร่วมกันประการนี้จะต้องถูกผลักดันไปพร้อมกับความพยายามในการแก้ไขปัญหาชายแดน ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาททางเขตแดน กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบชายแดน และปัญหายาเสพติด ซึ่งจะต้องดำเนินการร่วมกันอย่างแข็งขัน การเปลี่ยนแปลงในเมียนมาจึงเป็นโอกาสที่ดีของผู้กำหนดนโยบายไทยที่จะแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาชายแดนร่วมกัน ซึ่งก็เห็นได้จากประเด็นที่เพิ่งได้กล่าวมาแล้วว่า โอกาสในการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการจากงานวิจัยชิ้นนี้สามารถนำไปสู่การศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยต่อเมียนมาในอนาคตได้เช่นกัน

สุดท้ายงานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่าการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายหรือความสัมพันธ์ของประเทศที่กำลังพัฒนา ประเทศที่มีอำนาจอย่างจำกัด หรือประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐอ่อนแอยังคงมีความสำคัญและสามารถเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงทฤษฎีได้ หากแต่การมอง หรือการเลือกใช้กรอบการวิเคราะห์จะต้องหลุดออกจากการครอบงำของแนวความคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ถือว่ารัฐมีความแข็งและแข็งตั้ง ซึ่งผนวกกับการมีผลประโยชน์แห่งชาติในเชิงวัตถุและเปลี่ยนแปลงยาก (Materialized and Inflexible Nation Interest) นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน การนำเข้าตัวแปรที่ไม่ใช่ตัวแปรในเชิงระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Systemic Variable) ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ปัจจัยทางกายภาพ และปัจจัยการเมืองภายในยิ่งมีความสำคัญ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- โกสุมภ์ สายจันทร์. (2549). พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ. เชียงใหม่: โชตนาพรินท์.
- โครีน เฟื่องเกษม. (2542). นโยบายต่างประเทศไทยและการตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติ: การวิเคราะห์ผลงานด้านการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2536). ใน โครีน เฟื่องเกษม, คมกริช วรคามิน, ประภัสสร เทพชาตรี และ ศิริพร วัชชวัลคุ, รวมงานเขียนและปาฐกถา เรื่อง การต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2 (หน้า 68-94). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เจษฎา หุ่นเฮง. (2541). ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบก: ศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับกรณีคอคอดกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2548). ปฏิญญา ACMECS: ไทยได้อะไร? 19 (440).
- กรมแผนที่ทหาร. (2554). พัฒนาการการปักปันเขตแดนระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านในปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: กรมแผนที่ทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย.
- กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ. (2555). พงศาวดารเรื่องไทยรบพม่า. กรุงเทพฯ: มติชน.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2543). การต่างประเทศไทย พ.ศ. 2540-2543: ประมวลผลงานของกระทรวงการต่างประเทศในรอบ 3 ปี. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2546). การทูตยุคใหม่ หัวใจคู่ประชาชน. กรุงเทพฯ: Cyber Print.
- กองทัพบก. (2541, ธันวาคม 17). คำสั่งกองทัพบก (เฉพาะ) ที่ 1473/41 เรื่องจัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกองทัพบก (ศปส.ทบ.) ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2541.
- กองทัพบก. (2543, ตุลาคม 5). คำสั่งกองทัพบก (เฉพาะ) ที่ 116/43 เรื่องการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของกองทัพบก ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2543.
- กิตยา เกษเจริญ. (2545). ความขัดแย้งระหว่างไทย-พม่า: ศึกษาการแก้ไขปัญหาเขตแดนบริเวณแม่น้ำสายแม่น้ำรวก และแม่น้ำเมย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ขจิต จิตตเสวี. (2551). อาณาบริเวณชายแดนไทย. (สุรชาติ บำรุงสุข, บ.ก.) จุลสารความมั่นคงศึกษา (37).
- ขจิต จิตตเสวี. (2552). อาณาบริเวณชายแดนไทยในศตวรรษที่ 21: ปัญหาและบริบทใหม่ของนโยบาย

- ต่างประเทศไทยต่อเพื่อนบ้าน. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ขุนวิจิตรมาตรา. (2478). หลักไทย. พระนคร: กรุงเทพฯ บรรณาการ.
- ชวน หลีกภัย. (2540). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2533). รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2538). 100 ปี ค.ศ. แห่งการปฏิรูประบอบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2552). ลัทธิชาตินิยมไทย/สยามกับกัมพูชาและกรณีศึกษาปราสาทเขาพระวิหาร. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2554). ประมวลสนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง บันทึกความเข้าใจ และแผนทีระหว่างสยามประเทศไทยกับประเทศอาเซียนเพื่อนบ้าน: กัมพูชา-ลาว-พม่า-มาเลเซีย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ดุยกภาค ปรีชารัชช. (2554). ความเข้าใจเรื่องเขตแดนไทยพม่า. ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พิภพ อุดร และศุภลักษณ์ เลิศแก้วศรี, เขตแดนสยามประเทศไทย มาเลเซีย พม่า ลาว กัมพูชา (หน้า 101-224). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ธรรมรัตน์ รัตนมณี. (2536). ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าระหว่างปี พ.ศ. 2531-2533. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นคร พันธุ์ณรงค์. (2540). ปัญหาชายแดนไทย-พม่า. ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ กาญจณี ละอองศรี, ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นพดล โชติศิริ. (2555). เขตแดนไทย. กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา.
- นพดล โชติศิริ. (2556). เขตแดนไทย. จุลสารความมั่นคงศึกษา (119).
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2528). ทหารกับสังคมนิยมในพม่า. กรุงเทพฯ, ไทย: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บัณฑิต นาอาจ. (2536). ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหภาพพม่าในทศวรรษ 1990. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปกศักดิ์ นิลอุบล. (2552). เข้าใจพม่าผ่านประสบการณ์ของปกศักดิ์ นิลอุบล อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง พ.ศ. 2538-2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ประสงค์ สุ่นศิริ. (2528). ปัญหาการรุกร้าอียิปต์โดยตามแนวชายแดน. จิตวิทยาความมั่นคง, 312-329.

- พรพิมล ตรีโชติ. (2542). ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2548). ไร้แผ่นดิน: เส้นทางจากพม่าสู่ไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย; สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2551). การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย. กรุงเทพฯ: โครงการสิ่งพิมพ์ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พวงทอง ภาวครพันธ์. (2556). สงครามเวียดนาม: สงครามกับความจริงของ "รัฐไทย". กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คอบไฟ.
- พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, ม.ล. (2533). นโยบายต่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน. จิตวิทยาความมั่นคง, 321-338.
- พินิตพันธุ์ บริพัตร, ม.ล. (2550). ความสัมพันธ์พม่าและอาเซียน: จากความร่วมมือสู่ปัญหา? รัฐศาสตร์สาร, 193-234.
- พินิตพันธุ์ บริพัตร, ม.ล. (2552). รัฐไทยกับการใช้สันติวิธีแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายจับตัวประกันในอดีต. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เพ็ญศรี คุ้ม. (2542). การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย (ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ถึงสิ้นสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม). กรุงเทพฯ: บริษัท เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น จำกัด.
- ไพศิษฐ์ สังคะพงศ์. (2538). การตัดสินใจขององค์กรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีพิพาทปัญหาเนิน 491. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รพีพร ทานะมัย. (2547). ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองไทย-พม่า: ศึกษาพื้นที่ชายแดนด้านจังหวัดระนอง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วาสนา นาน่วม. (2550). เส้นทางเหล็ก พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนที่ 24. กรุงเทพฯ: มติชน.
- เวณิกา บุญมาคลี. (2540). พม่า: นโยบายต่างประเทศไทยสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ. ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, และ กาญจณี ละอองศรี, ประเทศเพื่อนบ้านของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมบูรณ์ เสี่ยมบุตร. (2526). ปัญหาเขตแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน. จิตวิทยาความมั่นคง, 237-304.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (9 ตุลาคม 2541). คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 192/2541 เรื่องแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์สกัดกั้นและปราบปรามยาเสพติด ชายแดนภาคเหนือ ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2541.
- สิทธิ เสวตศิลา. (2531). นโยบายต่างประเทศไทยต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน. จิตวิทยาความมั่นคง, 284-291.
- สิทธิ เสวตศิลา. (2535). ประสบการณ์ของข้าพเจ้าในฐานะรัฐมนตรีการต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร.

- สิริมน อติแพทย์. (2544). ทหารกับการต่างประเทศไทย: ศึกษาบทบาทของกองทัพไทยในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า (พ.ศ. 2539-2541). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุนทร ชูตินธรานนท์. (2552). ชาตินิยมในแบบเรียนไทย. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สุนทร ชูตินธรานนท์. (2555). พม่ารบไทย: ว่าด้วยสงครามระหว่างไทยกับพม่า. กรุงเทพมหานคร: มติชน.
- สุรพงษ์ ชัยนาม. (2550). การทูต-การเมือง ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว. กรุงเทพมหานคร: ศยาม.
- สุรพงษ์ ชัยนาม. (2552). การทูต-การเมือง ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว 2. กรุงเทพฯ มหานคร: ศยาม.
- สุรพงษ์ ชัยนาม. (2554). การทูต-การเมือง ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว 3. กรุงเทพมหานคร: ศยาม.
- อัมมาร์ส ยามวาลา และสุนทรี อาสะไวย์. (2552). กระแสโลกาภิวัตน์ จักรวรรดินิยมการค้าเสรี และผลที่มีต่อสยาม พ.ศ. 2398-2480 (ค.ศ. 1855-1977). ใน อาสาคำภา เอกสารสัมมนาทางวิชาการเรื่องสนธิสัญญาและการต่างประเทศรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผลสืบเนื่องจากสยามแก่สู่โลกาภิวัตน์ (หน้า 118-138). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุดม เกิดพิบูลย์. (2549). พม่าในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ. เชียงใหม่: โซตนาพรีนซ์.
- เอก อนันต์. (2554). ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย การทูตไทยในเวทีสากล. กรุงเทพฯ: สยาม เอ็ม แอนด์ บีพับลิชชิง.

ภาษาอังกฤษ

- Acharaya, A. (2011). Whose ideas matter?: Agency and power in asia. New York: Cornell University Press.
- Alice D. Ba. (2009). (Re)negotiating East and Southeast Asia: region, regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations. Stanford: Stanford University Press.
- Aribarg, R. (2005). Thai border town businessmen and the state: an examination of their influence on Thai foreign policy toward Burma. Ph.D. Dissertation . Boston, MA: Univeristy of Boston.
- Aung-Thwin, M. and Aung-Thwin, M. (2013). A History of Myanmar Since Ancient Times: Traditions and Transformations. London Reaktion Books.
- Brown, D. (1994). The State and ethnic politics in Southeast Asia. London: Routledge.
- Burma Link. (23 August 2015). Refugee Camps. Available at Burma Link: <http://www.burmalink.org/background/thailand-burma-border/displaced-in-thailand/refugee-camps/>

- Buszynski, L. (1998). Thailand and Myanmar: The perils of 'constructive engagement'. *The Pacific Review*, 290-305.
- Chachavalpongpun, P. (2005). *A plastic nation: The curse of thainess in Thai-Burmese relations*. Oxford: University Press of America.
- Chacavalpongpun, P. (2010). *Reinventing Thailand: Thaksin and his foreign policy*. Singapore: Silkworm Books and Institute of Southeast Asian Studies.
- Department of State. (1966). *International boundary study: Burma-Thailand boundary*. Washington D.C.: Bureau of Intelligence and Research. The Department of State.
- Department of Treaties and Legal Affairs. Ministry of Foreign Affairs of Thailand. (2011). *Understanding Thai-Myanmar boundaries: A public version*. Bangkok: Department of Treaties and Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs of Thailand.
- Egreteau, R. (2012). *The China-India Rivalry Reconceptualized*. *Asian Journal of Political Science*, 1-22.
- Egreteau, R. and Jagan, L. (2013). *Soldiers and Diplomacy in Burma: Understanding The Foreign Relations Of The Burmese Praetorian State*. Singapore: NUS Press.
- Elson, R. (2000). *International commerce, the state and society: economic and social change*. In Nicholas Tarling, *The Cambridge History of Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press. 127-192.
- Elson, R.E. (1999). "International commerce, the state and society: Economic and social change." In Nicholas Tarling (ed.) *The Cambridge History of Southeast Asia*. Volume II, Part I, Cambridge: Cambridge University Press.
- Funston, J. (2000). *ASEAN and the principle of non-intervention-practice and prospects*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Gearing, J. and Mitton, R. (19 November 1999). 'The Military Must Reform' Chuan Leekpai speaks as defense minister. Available at ASIA WEEK: <http://www-cgi.cnn.com/ASIANOW/asiaweek/magazine/99/1119/nat.thai.chuan.html>
- Gourevitch, P. (1978). *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*. *International Organization*, 32 (4), 881-912.
- Grundy-Warr, C and Wong, E. (2001). "Geopolitics of drugs and cross border relations: Burma-Thailand." *IBRU Boundary and Security Bulletin*, 9 (1), 108-121.

- Haacke, J. (1999). The concept of flexible engagement and the practice of enhanced interaction: Intramural challenges to the 'ASEAN way'. *The Pacific Review*, 12 (44), 581-611.
- Haacke, J. (2006). *Myanmar's Foreign Policy: Domestic influences and international implications*. Oxford: Routledge and the International Institute for Strategic Studies.
- Hlaing, K. Y. (2004). Burma: Civil society skirting regime roles. in Muthiah Alagappa (ed.) *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*. CA: Stanford University Press. 389-418.
- Hlaing, K. Y. (2014). Reassessing the economic sanctions imposed by Western governments on Myanmar. in Kyaw Yin Hlaing (ed.) *Prisms on the Golden Pagoda: Perspective on national reconciliation in Myanmar*. Singapore: NIU Press. 173-201.
- Holliday, I. (2012). *Burma Redux: Global Justice and the Quest for Political Reform in Myanmar*. Columbia: Columbia University Press.
- Katsumata, H. (2009). ASEAN and human rights: resisting Western pressure or emulating the West? *The Pacific Review*, 619-637.
- Kramer, T. (2007). *The United Wa State Party: Narco-army or ethnic nationalist party?* Washington, D.C: East-West Center Washington.
- Kuchner, H. W. (2003). *Encyclopedia of Terrorism*. CA: Sage.
- Lake D. A. and Rothchild D. (eds). (1998). *The International spread of ethnic conflict: Fear, diffusion and escalation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Macan-Markar, M. (11 August 2003). *Anti-Opium Campaign Wins Converts from Overseas*. Available at The Irrawaddy: http://www2.irrawaddy.org/article.php?art_id=83 (Accessed on 21 November 2012)
- Martin, S. (1991). *Burma: Insurgency and the politics of ethnicity*. London: Zed Books.
- McCargo, D and Pathmanand, U. (2005). *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS.
- Ministry of Foreign Affairs of Thailand. (2003). *Thailand's foreign policy and forward engagement: Collection of speeches by Dr. Surakiart Sathirathai*. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs of Thailand.
- Myoe, M. A. (2002). *Neither friend nor foe: Myanmar's relations with Thailand since 1988: a view from Yangon*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies.

- Myoe, M. A. (2006). *Regionalism in Myanmar's Foreign Policy: Past, Present and Future*. Singapore: Asian Research Institute, National University of Singapore.
- Nyein, S. P. (2009). Expanding Military, Shrinking Citizenry and the New Constitution in Burm. *Journal of Contemporary Asia*, 638-648.
- Office of the Narcotics Control Board. (2000). *Thailand Narcotis Annual Report*. Bangkok: Office of the Narcotics Control Board.
- Office of the Narcotics Control Board. (2001). *Thailand Narcotis Annual Report*. Bangkok: Office of the Narcotics Control Board.
- Office of the Narcotics Control Board. (2002). *Thailand Narcotis Annual Report*. Bangkok: Office of the Narcotics Control Board Thailand Narcotis Annual Report.
- Owen, N.G. (2005). *The Emergence of Modern Southeast Asia*. Hawaii: University of Hawaii Press.
- Paribatra, P. (2004). *The relationship between Thailand and Myanmar: Conflict and confrontation under the Thaksin Shinawatra's government*. M.A. Thesis. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Paribatra, P. (2013). *Thailand's Relationship with It's Neighbors: A Study of Border Conflict from 1973 to 2011*. Ph.D. Disseration at Norther Illinois University. Illinois: Northern Illinois University.
- Paribatra, S. (1999). Engaging Myanmar in ASEAN. ใน โคริน เฟื่องเกษม, คมกริช วรคามิน, ประภัสสร เทพชาติรี และศิริพร วัชชวัลคุ (บรรณาธิการ) *รวมงานเขียนและปาฐกถาเรื่องการค้าต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 228-236
- Phanarangsang, K. (2009). *Thailand's official development assistance to the Mekong sub-region: Embodying domestic political and East Asian leadership*. Ph.D. Disseration at the University of Pennsylvania.
- Phongpaichit, P and Baker, C. (2004). *Thaksin: The Business Of Politics In Thailand*. Chiang Mai, Thailand: Silkworm Books.
- Phongpaichit, P and Baker, C. (2008). *Thaksin's Populism*. *Journal Of Contemporary Asia*, 62-83.
- Phongpaichit, P. (1996). *The Thai Economy in the Mid 1990s*. *Southeast Asian Affairs*, 369-381.

- Pitsuwan, S. (1999). Thailand's foreign policy during the economic and social crisis. ใน โคริน เฟื่องเกษม, คมกริช วรคามิน, ประภัสสร เทพชาตรี และศิริพร วัชชวัลคุ (บรรณาธิการ) รวมงานเขียนและปาฐกถาเรื่องการต่างประเทศของไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน เล่มที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 200-209.
- Pitsuwan, S. (24 July 1998). Opening Statement by His Excellency Dr. Surin Pitsuwan Minister of Foreign Affairs of Thailand at the 31st ASEAN Ministerial Meeting Manila, Philippines. Available at Association of Southeast Asian Nations: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/opening-statement-by-his-excellency-dr-surin-pitsuwan-minister-of-foreign-affairs-of-thailand-at-the-31st-asean-ministerial-meeting-manila-philippines-24-july-1998-2>
- Risser, G. J. (1995). Thai policy towards the Burmese displaced persons 1988-1993. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Salehyan I, and Gleditsch K. S. (2006). Refugees and the spread of civil war. *International Organization*, 6 (2), 335-366.
- Salehyan, I. (2007). Transnational rebels: Neighboring states as sanctuary for rebel groups. *World Politics*, 59 (2), 2177-242.
- Salehyan, I. (2008). The externalities of civil strife: Refugees as a source of international conflict. *American Journal of Political Science*, 52 (4), 787-801.
- Sathirathai, S. (2001). Keynote address at the 2nd Annual Economic Review Forum, United Nations Conference Center, September 26, 2001. *Forward Engagement: Collection of speeches by Dr. Surakiat Sathirathai, Ministry of Foreign Affairs of Thailand.* Bangkok: Ministry of Foreign Affairs of Thailand.
- Secretariat of the Cabinet. (23 December 2012). Governments' policies. Available at The Secretariat of the Cabinet of Thailand: http://www.cabinet.thaigov.go.th/eng/bb_main31.htm
- Selth, A. (2001). *Burma: A Strategic Perspective*, Working Paper No. 13. San Francisco: Asia Foundation.
- Silverstein, J. (1980). *Burmese politics: the dilemma of national unity*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Smith, M.J. (1991). *Burma: insurgency and the politics of ethnicity*. London: Zed Books.

- Snitwongsa, K. (2001). Thai foreign policy in the global age: Principle of profit? *Contemporary Southeast Asia*, 23 (2), 189-113.
- Soros, G. (11 March 1998). Address by His Excellency Mr. Chuan Leekpai, Prime Minister of Thailand. Available at Council on Foreign Relations: <http://www.cfr.org/thailand/address-his-excellency-mr-chuan-leekpai-prime-minister-thailand/p57> (Accessed 27 September 2012)
- Taylor, R.H. (1987). *The state in Burma*. London: C. Hurst & Company.
- Thailand Burma Border Consortium. Burmese border refugee sites with population figures. Available at Thailand Burma Border Consortium: <http://www.tbbc.org/camps/map-1999-12-dec.pdf> (Accessed on 7 October 2011)
- Than, T. M. M. (1989). Burma's National Security and Defence Posture. *Contemporary Southeast Asia*, 40-60.
- Than, T. M. M. (1997). Myanmar Democratization: Punctuated Equilibrium or Retrograde Motion? In Anek Laothamatas (ed) *Democratization in Southeast and East Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian studies. 167-214.
- Thein, M. (2004). *Economic Development of Myanmar*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Tsuneishi, T. (2005). *The Regional Development Policy of Thailand and Its Economic Cooperation with Neighboring Countries*. Japan: Institute of Developing Economies, JETRO.
- Vasquez, J. A. (1995). Why do neighbors fight? Proximity, interaction, or territoriality. *The Journal of Peace Research*, 32 (3), 277-293.
- Vasquez, J. A. (2009). *The war puzzle: Revised*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Working's People Daily. (March 1992). Burma press summary. Available at Burma Online Library: <http://www.ibiblio.org/obl/docs3/BPS92-03.pdf> (Accessed on 8 March 2012)
- Yawnghwe, C and Sakhong, L. H. (2004). *The New Panglong Initiative: Rebuilding the Union of Burma*. Chaing Mai: UNLD Press.



กรณีศึกษา

3

กรณีความขัดแย้งสามจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย
ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์
กับประเทศมาเลเซีย

พศ.ดร.ชนินทร์ทิรา ณ กลาง

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 กรณีความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศมาเลเซีย	187
บทที่ 2 ภูมิหลัง สาเหตุและความขัดแย้งในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคสงครามเย็น	196
บทที่ 3 ความขัดแย้งและความร่วมมือหลังยุค พ.ศ. 2547	215
บทสรุป	235
บรรณานุกรม	238



บทที่ 1

กรณีความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย

ที่ส่งผลกระทบต่อ

ความสัมพันธ์กับประเทศมาเลเซีย

บทนำ

นับตั้งแต่การประกาศเอกราชจนเกิดรัฐสมัยใหม่ ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เผชิญกับปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะประเด็นทางความมั่นคง ซึ่งในบางครั้งอาจจะกระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านได้ ด้วยความเชื่อมโยงในระบบโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเด็นปัญหาเหล่านี้มีลักษณะ "ข้ามชาติ" (Transnational) ซึ่งไม่ได้เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคี และลดทอนความเชื่อมั่นและความไว้วางใจซึ่งกันและกันเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อความสัมพันธ์พหุภาคีในภูมิภาค นอกจากนี้ประเด็นทางความมั่นคงระหว่างประเทศอาจจะกลายเป็นประเด็นการเมืองภายในประเทศได้ ประเทศไทยที่เป็นประเทศที่มีชายแดนติดกับเพื่อนบ้านมากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงมีภาระหนักในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้เพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับเพื่อนบ้านที่มีชายแดนร่วมกัน จึงเป็นที่มาของคำถามของหนังสือเล่มนี้ที่ว่า “การเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านหลังสงครามเย็นอย่างไร” โดยส่วนนี้เน้นศึกษาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย

ความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาสืบเนื่องจากที่อังกฤษและประเทศไทยหรือสยามในสมัยนั้นได้ลงนามในสนธิสัญญาอังกฤษและสยามใน พ.ศ. 2452 อันมีผลทำให้พื้นที่ที่ครอบคลุมรัฐกลันตัน เปรัก ปะลิส และเคดะห์กลายเป็นส่วนหนึ่งของบริติชมาลายา (British Malaya) หรือประเทศมาเลเซียในปัจจุบัน ส่วนพื้นที่ที่รู้จักกันในนามปาตานีดารุสลาม (Negeri Patani Darussalam) ได้ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของสยาม หลังจากนั้นรัฐบาลไทยได้แบ่งปาตานีเป็นสามจังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ในยุคต่างๆ จนถึงปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ใช้นโยบายผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมและรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทย ซึ่งมีผลสร้างความไม่พอใจในหมู่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ จนเกิดการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลไทยในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะมีกลุ่มเคลื่อนไหว

จำนวนมากที่เรียกร้อง “อิสระ” ในระดับที่ต่างกัน แต่ความรู้สึกที่ถูกบุกรุกทางวัฒนธรรมและศาสนาเป็นสิ่งที่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีอยู่ร่วมกัน ในปัจจุบันประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ร้อยละ 80 เป็นคนเชื้อสายมลายูที่นับถือศาสนาอิสลาม แม้ว่าชาวมลายูมุสลิมจะเป็นคนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่กลับกลายเป็นคนส่วนน้อยของประเทศไทยหรือเทียบเท่ากับร้อยละ 3 ของประชากรทั้งหมด ชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความใกล้ชิดทางชาติพันธุ์ ภาษา วัฒนธรรม และศาสนากับประชากรในมาเลเซียทางเหนือ และมีประชากรจำนวนไม่น้อยที่ถือทั้งสัญชาติไทยและมาเลเซีย

สิ่งที่น่าใจคือแม้ว่าปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเสี่ยงที่จะกระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย แต่กลับกลายเป็นว่าผู้นำไทยและมาเลเซียสามารถรักษาความสัมพันธ์ในระดับที่ดีไว้ได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่ได้ปฏิเสธความเคลือบแคลงใจที่อาจจะเกิดขึ้นในบางครั้งระหว่างผู้นำและเจ้าหน้าที่ฝ่ายมั่นคง แต่เมื่อเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ อย่างพม่าและกัมพูชาจะเห็นได้ว่าปัญหาความมั่นคงของชายแดนอาจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถึงขั้นเกิดการปะทะกันทางทหาร ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่ทหารไทยและทหารพม่าได้ปะทะกันในปี พ.ศ. 2544 เนื่องจากความขัดแย้งในรัฐฉาน โดยมีกองกำลังรัฐฉาน (the Shan State Army, SSA) ที่มีการต่อสู้กับรัฐบาลพม่า ความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้เพียงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชายแดนระหว่างทั้ง 2 ประเทศ แต่ยังเป็นผลทำให้มีผู้อพยพและการแผ่ขยายของค่ายาเสพติดเข้ามาในไทย ท่ามกลางปัญหาเหล่านี้พม่าเองมีความไม่ไว้วางใจทางการไทย เพราะคิดว่าประเทศไทยอาจจะให้การสนับสนุนกองกำลังรัฐฉานอีกด้วย (BBC 21 February 2001) ด้วยความซับซ้อนของสภาพปัญหาดังกล่าวและความสัมพันธ์ทวิภาคีที่ไม่ดีนักจึงนำมาสู่การปะทะอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2545 อันเป็นเหตุให้พม่าต้องปิดชายแดนตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงตุลาคมในปีนั้น

นอกจากจะมีปัญหาในเรื่องความมั่นคงทางชายแดนพม่าแล้ว ประเทศไทยยังมีความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชา ในกรณีพิพาทปราสาทพระวิหารและพื้นที่ 4.6 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นความขัดแย้งตั้งแต่อดีตและมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีเป็นระยะๆ ในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวได้ปะทุขึ้นมาในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ (พ.ศ. 2551-2554) ในช่วงความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้มีสาเหตุจากกรณีพิพาทเรื่องดินแดนเพียงอย่างเดียว แต่มีส่วนเกี่ยวพันกับการเมืองภายในทั้ง 2 ประเทศ รวมทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสุนเซนผู้นำกัมพูชาในขณะนั้นกับพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งในช่วงนั้นได้ลี้ภัยอยู่ที่ต่างประเทศ อันเป็นผลทำให้กระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างกัมพูชาและรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่มีอำนาจอยู่ในตอนนั้น ฝ่ายการเมืองต่างๆ ได้หิบบกกรณีพิพาทเรื่องดินแดนมาเป็นประเด็นทางการเมือง ด้วยปัญหาต่างๆ ประกอบกับการปลุกกระแสความรู้สึกชาตินิยม

ในหมู่ประชาชนของทั้ง 2 ประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างสุนเซนและพรรคประชาธิปไตยที่ไม่ดี เป็นผลให้ทหารกัมพูชามีการปะทะด้วยอาวุธเป็นครั้งแรกกับทหารไทยที่ประจำอยู่บริเวณชายแดน ทั้ง 2 ประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลกัมพูชาได้แต่งตั้งอดีตนายกรัฐมนตรีพันตำรวจโท ทักษิณ เป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ และที่ปรึกษาส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีประเทศกัมพูชา อันเป็นปัจจัยสำคัญให้ฝ่ายไทยเรียก เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศกัมพูชากลับประเทศเพื่อประท้วงการกระทำดังกล่าว

ในเชิงเปรียบเทียบแม้ว่าความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีแล้ว แต่เรียกได้ว่าทั้ง 2 ประเทศสามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับที่ดีไว้ได้ ทั้งนี้อาจจะมีบางครั้งที่ผู้นำและเจ้าหน้าที่รัฐมีความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน เนื่องจากปัญหาต่างๆ เกิดจากความขัดแย้ง อย่างเช่น ปัญหาผู้ลี้ภัย ความมั่นคงของมนุษย์ เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งล้วนแต่มีผลต่อความมั่นคงชายแดนระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย นอกจากนี้ความเชื่อมโยงและผูกพันทางชาติพันธุ์ ศาสนาและประวัติศาสตร์ทำให้ประชากรและนักการเมืองในรัฐทางเหนือของมาเลเซีย โดยเฉพาะในรัฐกลันตันมีความเห็นใจ และในอดีตได้เคยมีการสนับสนุนการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างทั้ง 2 ประเทศได้ อาจจะมีเพียงช่วงยุคพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่ปัญหาต่างๆ จากความขัดแย้งที่ไม่ได้รับการจัดการที่ดี ทำให้มีการปะทะทางวาระระหว่างผู้นำและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้ง 2 ประเทศ

กรอบการวิเคราะห์และขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษาระหว่างประชากรทั้ง 2 ฝ่ายของชายแดนไทยและมาเลเซีย ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และรัฐบาลไทยย่อมส่งผลกระทบต่อในระดับปัจเจก (first image) ระดับรัฐ (second image) และระดับระบบระหว่างประเทศ (third image) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การวิเคราะห์นี้จึงอาศัยกรอบแนวคิดและทฤษฎีเรื่อง Second Image Reversed ของ Peter Gourevitch (1978) ซึ่งถกเถียงว่า การทำความเข้าใจหรืออธิบายนโยบายต่างประเทศของรัฐใดรัฐหนึ่งต้องอาศัยกรอบการวิเคราะห์ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยระหว่างประเทศ งานของ Gourevitch จึงเป็นการโต้แย้งงานวิชาการของ Kenneth Waltz (1959; 1979) ซึ่งแบ่งแยกระดับของการวิเคราะห์การระหว่างประเทศออกเป็น 3 ระดับ โดยไม่ให้ผสมปนเปกัน และถ้าหากจะอธิบายระบบระหว่างประเทศ ก็ควรใช้การวิเคราะห์ในระดับระบบระหว่างประเทศ หรือทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไม่ใช่การวิเคราะห์ระดับภายในรัฐ ด้วยความเชื่อมโยงและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจก

ระดับรัฐ และระดับระบบระหว่างประเทศในกรณีความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นเหตุให้ไม่สามารถแยกวิเคราะห์ทั้ง 3 ระดับนี้ได้ตามแนวคิดของ Waltz ได้

ในทางกลับกัน งานของ Gourevitch เสนอให้เห็นถึงความเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกันของระดับการวิเคราะห์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทและอิทธิพลของปัจจัยระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อการเมืองภายในของรัฐต่างๆ ซึ่งเขาเรียกว่าเป็น ระดับการวิเคราะห์แบบ Second Image Reversed จึงเป็นที่มาของสมมติฐานเบื้องต้นของการศึกษาวิจัยนี้ คือ ความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงระหว่างการเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในยุคหลังสงครามเย็นอย่างมีนัยสำคัญ จากกรอบวิเคราะห์ดังกล่าว ในส่วนนี้จึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ระดับ

ระดับแรก คือ กลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต่อสู้กับรัฐบาลไทย อาจจะมีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องการสนับสนุนจากตัวแสดงนอกประเทศ ทำให้เกิดผลต่อความขัดแย้งภายในประเทศ นอกจากนี้ ความขัดแย้งอาจจะกระทบถึงปัญหาชายแดนระหว่างประเทศได้เนื่องจากเกิดการลี้ภัยของประชาชน และความเชื่อมโยงทางชาติพันธุ์ (Affective Links) ที่อาจจะทำให้เกิดการสนับสนุนการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ ในด้านหนึ่งรัฐเองก็มีความพยายามที่จะจำกัดมิติข้ามชาติดังกล่าว เพื่อรักษาขอบเขตของปัญหาให้เป็นเพียงปัญหาภายในประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มชาติพันธุ์ที่กำลังต่อสู้กับรัฐก็มีความพยายามให้ความขัดแย้งดังกล่าวกลายเป็นสากล (Internationalise) ให้ได้มากที่สุด โดยมีความคาดหวังว่าจะมีประเทศที่สาม หรือองค์การระหว่างประเทศจะเข้ามาแทรกแซงหรือให้การสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีการต่อสู้กับรัฐ หรือมีเป้าหมายสูงสุดคือการได้รับการสนับสนุนให้เป็นเอกราช

ระดับที่สอง คือ ตัวแสดงระดับการเมืองภายในประเทศ โดยจะมุ่งวิเคราะห์การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองที่มีช่องทางในการผลักดัน หรือแสดงอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย ดังนั้น การวิเคราะห์จึงเน้นศึกษาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทย และฝ่ายการเมืองมาเลเซีย โดยเน้นเข้าใจจุดยืนของพรรค United Malays National Organisation (UMNO) และพรรค Parti Islam Se-Malaysia (PAS)

ที่สำคัญกับ พรรค UMNO เพราะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีอำนาจครอบงำการเมืองมาเลเซียตั้งแต่ได้รับเอกราช นอกจากนี้ พรรค UMNO ยังเป็นแกนนำสำคัญของการก่อตั้งพรรคแนวร่วม (Barisan Nasional, BN) ซึ่งประกอบด้วยพรรคร่วมรัฐบาลในมาเลเซีย ส่วนพรรค PAS เป็นพรรคฝ่ายค้านที่ใหญ่ที่สุดในการเมืองมาเลเซีย อุดมการณ์ของพรรคอิงกับศาสนาอิสลาม และมีความพยายามต่อสู้เพื่อผลักดันหลักการของศาสนาอิสลามในรัฐธรรมนูญของมาเลเซีย ทั้งนี้ พรรค PAS มีความสำคัญต่อการศึกษา เนื่องจากฐานเสียงสำคัญของพรรคอยู่ที่รัฐทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ อันได้แก่ รัฐกลันตัน และเคดาห์ และประชาชนในรัฐกลันตันมีความผูกพันกับประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมกันนี้ พรรค PAS ยังเคยให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีตอีกด้วย

ระดับที่สาม นอกจากตัวแสดงเหล่านี้จะมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในบริบทภายในประเทศแล้ว ตัวแสดงเหล่านี้ยังได้รับอิทธิพลและยังเป็นตัวแสดงที่มีปฏิสัมพันธ์ภายในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ การศึกษาความเชื่อมโยงและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจก ระดับรัฐ และระดับระบบระหว่างประเทศ จะแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงสงครามเย็น และหลัง พ.ศ. 2547 เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลง และปัจจัยผลักดันการเปลี่ยนแปลงระหว่างทั้ง 3 ระดับดังกล่าว

การทบทวนวรรณกรรม

ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาทางความมั่นคงของประเทศไทย ในอดีตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือเป็นที่รู้จักกันในนามว่าปาตานีดารุสลามเคยมีอิสระทางการเมือง และเศรษฐกิจ แต่มีการแสดงความรักภักดีต่อสยามโดยการส่งเครื่องบรรณาการในรูปแบบของดอกไม้เงิน ดอกไม้ทอง แต่หลังจากที่อังกฤษ และประเทศไทยหรือสยามในสมัยนั้นได้ลงนามในสนธิสัญญาอังกฤษ และสยามใน พ.ศ. 2452 ปาตานีดารุสลามได้ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของสยาม ความรู้สึกที่ต่อต้าน การปกครองสยามเกิดขึ้นอันมีสาเหตุจากกระบวนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralisation) ทำให้ผู้ปกครองท้องถิ่นถูกลิดรอนอำนาจและถูกแทนที่ด้วยเจ้าหน้าที่รัฐไทยจากส่วนกลาง และนโยบาย ที่เน้นการผสมกลมกลืนคนเชื้อสายมลายูให้มี “ความเป็นไทย” โดยเฉพาะภายใต้นโยบายรัฐนิยมในสมัย รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จากปัญหาที่มีตั้งแต่อดีตที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันและมองไม่เห็นทางว่าจะยุติลงง่ายๆ ทำให้ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยได้รับความสนใจ จากทั้งนักวิชาการไทยและต่างประเทศ แต่สิ่งที่สนใจคือแม้ว่าพื้นที่และประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จะมีความเชื่อมโยงกับรัฐกลันตันในแง่ประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรมอย่างแนบแน่น แต่กลับมีวรรณกรรมจำนวนน้อยมากที่มุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบทวิภาคี ยิ่งไปกว่านั้นด้วยบริบทสภาพแวดล้อมที่ตัวแสดงและประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ดูเหมือนจะเป็นปัญหาภายในประเทศในปัจจุบันมีความเป็นสากล (Internationalised) และข้ามชาติ (Transnational) ทำให้การศึกษาประเด็นปัญหาและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบทวิภาคีเป็นการมองเพียงด้านเดียวหรือมิติเดียวของภาพรวมของปัญหานั้น แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ายังไม่มีผลงานทางวิชาการที่สะท้อนให้เห็นพลวัตความเชื่อมโยงดังกล่าว ดังนั้นการจะเข้าใจถึงพลวัตความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยอย่างแท้จริงจะต้องอาศัยการวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทและอิทธิพลของปัจจัยระหว่างประเทศกับการเมืองภายในของรัฐต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียซึ่งเป็นฐานวิเคราะห์ของการศึกษานี้

เมื่อพิจารณาวรรณกรรมในช่วงสงครามเย็น จะเห็นได้ว่ามีงานจำนวนมากที่ศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในแง่ต่างๆ อย่างเช่น การเข้าใจถึงความรู้สึกชาตินิยมของคนในพื้นที่ (Surin 1985) และความขัดแย้งในภาพรวม (Alpern 1974; Nantawan 1976, 1977; Sukre 1975) แต่ยังมีงานจำนวนหนึ่งที่ศึกษาปัญหาความมั่นคงที่มีผลกระทบต่อทั้งประเทศไทยและมาเลเซีย รวมถึงผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบทวิภาคี แต่งานเหล่านี้ไม่ได้เน้นศึกษาผลจากความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพียงอย่างเดียว แต่อาจจะให้ความสำคัญกับภัยจากการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งสะท้อนสภาพแวดล้อมและภัยทางความมั่นคงในขณะนั้น นอกจากนี้งานกลุ่มนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญในการศึกษาปัจจัยระหว่างประเทศที่มีผลต่อการเมืองภายใน รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย ตัวอย่างงานวิชาการในช่วงนี้ได้แก่ งานของ M. Ladd Thomas (1977) ที่แม้ว่าจะตระหนักถึงปัญหาทางความมั่นคงจากทั้งการแบ่งแยกดินแดนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อิทธิพลของพรรค มลายา (Malaya Communist Party, CPM) ในมาเลเซียในช่วงทศวรรษที่ 1970 แต่ Thomas ได้เน้นวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาการขยายอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์มลายา (Malaya Communist Party, (PM)) ที่มีผลต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียมากกว่า นอกจากนี้สุรินทร์ พิศสุวรรณ (1982) ยังเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาทางความมั่นคงในตอนนั้น แต่วิเคราะห์ปัญหาผ่านมุมมองของผู้นำประเทศไทยและมาเลเซียที่มีต่อภัยทางความมั่นคงที่ต่างกัน (Security Perceptions) และผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สุรินทร์ถกเถียงว่าความสัมพันธ์ทวิภาคีมีปัญหาบ้างอันเนื่องมาจากมุมมอง และการให้ความสำคัญต่อปัญหาความมั่นคงที่ต่างกันคือ ประเทศไทยให้ความสำคัญกับภัยคอมมิวนิสต์ทางชายแดนตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศที่ติดกับประเทศอินโดจีนที่อยู่ภายใต้ลัทธิคอมมิวนิสต์ และปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่มาเลเซียกลับไม่เห็นภัยจากความขัดแย้งในภาคใต้ของไทย แต่เกรงกลัวความท้าทายจากพรรคคอมมิวนิสต์

มลายา ซึ่งไทยอาจจะไม่ได้ความสำคัญต่อปัญหานี้มากนัก การลำดับความสำคัญของปัญหาที่ต่างกัน ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในบางช่วงเวลา แต่ขณะเดียวกันมีปัจจัยบางประการที่ช่วยหรือจำกัดผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

หลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นกอบกู้บ้นโยบายภายใต้รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และเล็งเห็นถึงความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีลักษณะประนีประนอม (Accommodation) ซึ่งเป็นผลทำให้ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มลดลง จึงไม่น่าแปลกใจที่การถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับความขัดแย้งและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศน้อยลงไปด้วย แต่หลังจากความขัดแย้งในจังหวัดภาคใต้ปะทุขึ้นมาใหม่ในปี พ.ศ. 2547 จึงเริ่มมีนักวิชาการสนใจและถกเถียงในประเด็นและในแง่ต่างๆ โดยเฉพาะสาเหตุของความขัดแย้งที่ปะทุขึ้นมาใหม่

มีนักวิชาการต่างประเทศที่ชำนาญเรื่องการก่อการร้าย อย่างเช่น Zachary Abuza (2009) และ Rohan Gunaratna, Arabinda Acharya และ Sabrina Chua (2005) ที่มองว่าปัญหาความขัดแย้งในหลายๆ พื้นที่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมถึงในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสาเหตุและเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายข้ามชาติ นอกจากนี้นักวิชาการกลุ่มนี้ยังมีความเห็นว่ากลุ่มติดอาวุธในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มจะเพิ่มบทบาทในการก่อเหตุหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน งานเหล่านี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศที่ชำนาญเกี่ยวกับประเทศไทยและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างเช่น และ John T. Sidel (2007) ที่ออกมาโต้แย้งว่างานเหล่านี้ขาดความเข้าใจในบริบทและพลวัตของประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแท้จริง และยังสร้างภาพของการก่อเหตุร้ายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เกินความเป็นจริง Michael Conners (2007) มีส่วนที่เห็นด้วยกับ Sidel และยังชี้ให้เห็นถึงการนำเสนอข้อมูลที่ผิดๆ ของนักวิชาการกลุ่มนี้ในบทความ “War on Error and the Southern Fire: How Terrorism Analysts Get It Wrong”

นอกจากวรรณกรรมในช่วงหลัง ปี พ.ศ. 2547 จะโต้แย้งข้อถกเถียงที่ว่าความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายระดับสากลแล้ว ยังมีงานที่พยายามอธิบายถึงสาเหตุและคุณลักษณะของความขัดแย้งที่ปะทุขึ้นมาใหม่ในปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่จะมีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลต่างๆ และการกระทำเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะในยุค พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร อันมีนักวิชาการหลายท่านที่ถกเถียงว่าเป็นสาเหตุประการสำคัญของความขัดแย้งในปัจจุบัน อย่างเช่นงานของอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (2006) ที่วิพากษ์วิจารณ์นโยบายในสมัย พันตำรวจโท ทักษิณ หนังสือแผ่นดินจินตนาการที่บรรณาการโดยชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2551) Duncan McCargo (2008) ที่เรียนหนังสือเรื่อง Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand ที่วิพากษ์วิจารณ์นโยบาย

ของรัฐบาลต่างๆ และงานของ Marc Askew (2007) ที่พยายามเสนอแง่มุมที่ต่างจากงานที่วิจารณ์นโยบายของ พันตำรวจโท ทักษิณ นอกจากนี้ยังมีงานของศรีสมภพ จิตภิรมย์ศรี (2010) ที่วิเคราะห์สถานการณ์ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้บนฐานข้อมูลเชิงสถิติ แต่งานกลุ่มนี้จะเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในประเทศ มากกว่าปัจจัยระหว่างประเทศ ในช่วงนี้ยังมีกลุ่มงานอื่นๆ ที่มีการศึกษาเกี่ยวกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผ่านมุมมองประวัติศาสตร์ และมานุษยวิทยา อย่างหนังสือที่บรรณาธิการโดย Patrick Jory (2013) ที่รวบรวมบทความเกี่ยวกับอัตลักษณ์ และความรู้สึกชาตินิยมในแง่มุมมองประวัติศาสตร์ หรือหนังสือของ Michael Montesano และ Patrick Jory (2008) ที่รวบรวมบทความเกี่ยวกับความสัมพันธ์กลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งไม่ได้เพียงเจาะจงความสัมพันธ์ระหว่างคนไทยและคนเชื้อสายมลายูอย่างเดียว แต่ยังศึกษาความสัมพันธ์ คนเชื้อสายจีนในพื้นที่อีกด้วย

จะเห็นได้ว่างานวิชาการในปัจจุบันส่วนใหญ่แล้วจะศึกษาเกี่ยวกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในแง่ความมั่นคง ประวัติศาสตร์ และสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา แต่มีน้อยมากที่จะศึกษาปัญหาความขัดแย้ง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในมิติระหว่างประเทศ มีเพียงบทความทางวิชาการของ John Funston (2006, 2010) ที่เสนอว่านโยบายของรัฐและวิถีปฏิบัติต่อคนมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นสาเหตุประการสำคัญที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แม้ว่า Funston จะเตือนผู้อ่านและผู้กำหนดนโยบายถึงความสำคัญของประเด็นปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้และผลที่อาจเกิด ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและเพื่อนบ้าน แต่การศึกษาของ Funston เป็นเพียงการมองส่วนหนึ่งของผลกระทบเท่านั้น เพราะนอกจากปัญหาความขัดแย้งจะมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว การเมืองระดับชาติและปัจจัยระหว่างประเทศอื่นๆ ล้วนอาจจะมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย และประเทศมาเลเซีย เมื่อพิจารณาสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะเห็นได้ว่าการกำหนด ท่าทีของมาเลเซียจะคำนึงถึงความผูกพันในแง่ชาติพันธุ์ ภาษา วัฒนธรรมและศาสนากับคนในพื้นที่ จังหวัดภาคใต้แล้ว รัฐบาลมาเลเซียยังต้องระมัดระวังการหือยกมาเป็นประเด็นการเมืองโดยพรรค PAS ที่ได้รับการสนับสนุนในรัฐกลันตันที่ติดกับชายแดนไทยและมาเลเซียยังถูกจำกัดจากการเป็นสมาชิก ขององค์การการประชุมอิสลาม (Organisation of the Islamic Conference, OIC) กระแสการต่อต้าน ในบางช่วงเวลาที่ประชาชนในมาเลเซียมีต่อนโยบายของรัฐบาลไทย เช่นเดียวกันรัฐบาลไทยยังถูกจำกัดด้วยการเมืองระดับชาติและยังมีผลต่อความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาทางการเมืองระดับชาติอาจจะ ส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐบาล หรือเบี่ยงเบนความสนใจของรัฐบาลทำให้การแก้ไขความขัดแย้งกลายเป็น เรื่องรองจากปัญหาที่กระทบถึงคนในชาติส่วนใหญ่ สุดท้ายบรรทัดฐานของอาเซียนที่ประเทศไทย และมาเลเซียเป็นสมาชิกยังเป็นกรอบให้ประเทศทั้ง 2 ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้น ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยไม่ได้มีเพียงผลต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีอย่างเดียว

แต่ปัจจัยทางชาติพันธุ์ การเมืองระดับชาติและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศล้วนแต่มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

วิธีวิจัย

ผู้เขียนได้ใช้วิธีเชิงคุณภาพในการเก็บข้อมูลสำหรับหนังสือเล่มนี้ ข้อมูลส่วนใหญ่มาจากการวิเคราะห์การให้สัมภาษณ์ในสื่อทั้งในและต่างประเทศของเจ้าหน้าที่ทางความมั่นคง เจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศ และผู้นำของประเทศไทยและมาเลเซีย นอกจากนี้ผู้เขียนมีการเก็บข้อมูลจากวิธีการสัมภาษณ์แบบ semi-structured เพื่อความยืดหยุ่นในการสัมภาษณ์และเพื่อลดความเป็นทางการลง ทั้งนี้ผู้เขียนได้คำนึงถึงการเก็บข้อมูลจากกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย และจาก “ฝ่าย” ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้ได้รับข้อมูลรอบด้าน สุดท้าย อาจจะมีใช้เอกสารชั้นต้นบางฉบับอย่างเช่น เอกสารเกี่ยวกับนโยบายของรัฐเพื่อสร้างความเข้าใจถึงวิธีต่างๆ ที่รัฐใช้ในการแก้ไขหรือจัดการกับความขัดแย้ง และเอกสารชั้นรองเพื่อเข้าใจสถานการณ์ความขัดแย้งและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีในอดีตโดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น

บทที่ 2

ภูมิหลัง สาเหตุและความขัดแย้งในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคสงครามเย็น

บทนำ

กรณีความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีมานานตั้งแต่หลังการลงนามในสนธิสัญญาอังกฤษและสยาม พ.ศ. 2452 สาเหตุของความขัดแย้งมีหลายประการ ได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทย ตั้งแต่อดีต และนโยบายของรัฐต่างๆ ที่เน้นการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม ความขัดแย้งในช่วงเวลาดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากบริบทระหว่างประเทศในขณะนั้นไม่ว่าจะเป็นความรู้สึกชาตินิยมมลายูที่แผ่ขยายในอินโดนีเซียและมาเลเซียในช่วงระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยความผูกพันทางศาสนาและชาติพันธุ์ทำให้กลุ่มต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และพรรคการเมืองในมาเลเซีย ความผูกพันดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยเกิดความไม่ไว้วางใจสถานการณ์และรัฐบาลมาเลเซียในบางช่วงเวลา นอกจากนี้การปราบปรามหรือการปฏิบัติต่อคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สร้างความไม่พอใจต่อประชาชนและนักการเมืองในรัฐทางเหนือของมาเลเซีย โดยเฉพาะในกลันตัน แต่ด้วยการแผ่อิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ทำให้ผู้นำของประเทศไทยและมาเลเซียเลือกที่จะรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีไว้เพื่อรับมือกับภัยทางความมั่นคงที่ใหญ่กว่า ความซับซ้อนของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้สะท้อนให้เห็นถึงพลวัตความขัดแย้งระหว่างทั้งสามระดับคือ ระดับปัจเจก ระดับรัฐ และระดับระหว่างประเทศอย่างแยกแยะไม่ได้ ซึ่งจะวิเคราะห์ในรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภูมิหลังและสาเหตุของความขัดแย้ง

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยนอกจากครอบคลุมเนื้อที่ของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาสแล้วบางครั้งยังเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลาอีกด้วย ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์ทั้งหมดจะใช้คำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” แทนการใช้ “สามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ในอดีตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้รู้จักกันในนาม ปาตานีดารุสลาม แม้ว่าปาตานีดารุสลามจะมีอิสระทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่ในอดีตมีการแสดงความจงรักภักดีต่อสยามโดยการส่งเครื่องบรรณาการในรูปแบบของดอกไม้เงินดอกไม้ทอง แต่หลังจากที่

อังกฤษและประเทศไทยหรือสยามในสมัยนั้นได้ลงนามในสนธิสัญญาอังกฤษและสยามใน พ.ศ. 2452 พื้นที่ตรงนี้จึงถูกรวมมาเป็นส่วนหนึ่งของสยาม นอกจากนั้นสนธิสัญญาดังกล่าวมีผลทำให้พื้นที่ที่ครอบคลุมรัฐกลันตัน เปรัก ปะลิส และเคตะห์กลายเป็นส่วนหนึ่งของบริติชมาลายา (British Malaya) หรือที่เรารู้จักในนามของประเทศมาเลเซียในปัจจุบัน การปักปันเขตแดนที่กำหนดไว้ตามสนธิสัญญาระหว่างอังกฤษและสยามสมัยนั้นได้มีผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ความขัดแย้งหรือความรู้สึกที่ต่อต้านรัฐบาลไทยมีสาเหตุมาจากกระบวนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralisation) การปฏิรูปทางการเมืองของสยามในสมัยนั้นไม่ได้มีผลเพียงลดทอนอำนาจของผู้ปกครองและชนชั้นนำของปาตานี แต่ยังถูกแทนที่ด้วยข้าราชการไทยที่ส่งมาจากส่วนกลาง ในสมัยรัชกาลที่ 1 ปาตานีถูกแบ่งออกเป็น 7 หัวเมือง แต่ใน พ.ศ. 2450 ทั้ง 7 หัวเมืองได้ถูกยุบและปรับเป็น 3 มณฑล จนในที่สุด ปาตานีถูกแบ่งออกเป็นสามจังหวัดที่เรารู้จักกันในปัจจุบัน ดังนั้นการที่สยามเริ่มมีการรวมศูนย์อำนาจและลดอำนาจของผู้ปกครองปาตานีทำให้เกิดฉนวนของความไม่พอใจต่อรัฐสยาม ความรู้สึกดังกล่าวยิ่งถูกตอกย้ำจากการเปรียบเทียบระหว่างคนเชื้อสายมลายูที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลไทย และชาวมลายูอีกฝากฝั่งของชายแดน เพราะภายใต้การปกครองของอังกฤษ อังกฤษได้ส่งวนอำนาจให้ผู้ปกครองเดิมในรัฐเคตะห์และรัฐกลันตัน (Surin 1985, 39) โดยที่อังกฤษมีสถานะเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น

อีกประการหนึ่ง การต่อต้านทางการเมืองไทยมาจากนโยบายที่ใช้ในการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเน้นการผสมกลมกลืนคนเชื้อสายมลายูให้มี “ความเป็นไทย” ทั้งนี้ รัฐบาลในยุคต่างๆ มีจุดประสงค์ในการตัดและลบเลือนความสัมพันธ์ของคนในพื้นที่กับเชื้อชาติและศาสนาที่ความแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ในประเทศ นอกจากนี้ ยังมีความพยายามที่จะใช้คำการเรียกแทนประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเป็น “ไทยมุสลิม” เพื่อเน้นย้ำให้เห็นถึงความเป็น “ไทย” และลดความเป็นมลายู (Christie 2000, 173) แต่การใช้วาทกรรมเช่นนี้ไม่สามารถหยุดยั้งความรู้สึกชาตินิยมมลายูที่กำลังเฟื่องฟูในตอนนั้น

นโยบายเหล่านี้มีอยู่ในเกือบทุกยุคในรูปแบบ และระดับที่ต่างกัน ตัวอย่างที่อาจจะเห็นได้ชัดคือนโยบายรัฐนิยมในสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม เพื่อปลุกกระตุ้นความรักชาติ อย่างเช่น การบังคับให้ข้าราชการเชื้อสายมลายูให้ใช้ชื่อไทย ห้ามการแต่งกายตามแบบจารีตมลายู ห้ามการใช้ภาษามลายูและให้เรียนภาษาไทย แม้กระทั่งการนับถือศาสนาอิสลามยังถูกจำกัด คนเชื้อสายมลายูมีความภูมิใจในประวัติศาสตร์และความยิ่งใหญ่รุ่งเรืองของปาตานีดารุสลาม ซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางของศาสนาอิสลามในอดีต ในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20 จะเห็นได้จากการที่ปาตานีเป็นที่ตั้งของปอเนาะที่มีชื่อเสียงอยู่หลายแห่ง

(Winzeler in Che Man 1990, 68) นโยบายที่จำกัดศาสนาจึงทำให้รัฐยังมีส่วนในการเปลี่ยนแปลงหรือ ลูก้าในชีวิตความเป็นอยู่ของชาวมลายูมุสลิม ตัวอย่างคือ นโยบายของรัฐบาลไทยที่ให้ประชาชน ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการศึกษาแบบสามัญ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ชาวมุสลิมมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชาติไทย แต่ผลลัพธ์ที่ได้กลับเป็นไปได้ในทิศทางตรงกันข้าม สถาบันการศึกษาตามประเพณีของ ชาวมลายูมุสลิม หรือปอเนาะได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามซึ่งจะต้องมีการ จดทะเบียนอย่างถูกต้อง และภาษาไทยได้ถูกผลักดันให้เข้าไปใช้ในการศึกษาแทนที่ภาษามลายู การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโรงเรียนทำให้ครูสอนศาสนาในพื้นที่เกิดความไม่พอใจต่อทางการไทย เพราะนอกจากนโยบายของรัฐไทยจะลูก้าเข้าไปในพื้นที่วัฒนธรรมและศาสนาของพวกเขา แต่ยังทำให้ครูศาสนา ต้องสูญเสียอำนาจในการควบคุมโรงเรียนของตน สำหรับชาวมลายูมุสลิมแล้วทางการไทยกำลังรุกคืบเข้าไป ในพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์โดยเฉพาะปอเนาะ ซึ่งเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการดำรงไว้และรักษาการศึกษาและ แนวคิดของศาสนา ปัญหาดังกล่าวไม่ได้มีเพียงแต่ในอดีตแต่ยังมีผลใช้ในระดับต่างๆ จวบถึงปัจจุบัน ปรากฏการณ์เช่นนี้ยิ่งสร้างความรู้สึกที่ไม่มั่นคงในหมู่ประชาชน (สุรินทร์และชัยวัฒน์ 2527, 20-27) อันทำให้เห็นได้ว่าเป็นรัฐมีวิธีการที่มองว่าปอเนาะนั้นเป็นปัญหาทั้งในด้านความมั่นคงและปัญหาในแง่ของ การพัฒนาด้วย

ศาสนาและวัฒนธรรมไม่ได้มีเพียงความสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชาชนมุสลิมเชื้อสายมลายูเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของชาตินิยมมลายู ซึ่งก่อตัวขึ้นบนพื้นฐานเชื้อชาติมลายูและศาสนาอิสลาม อย่างแยกแยะไม่ได้ ขบวนการแนวร่วมมลายู (Pan Malayan Movement) ที่ถูกปลุกกระดมและแพร่กระจาย ในโลกมลายู (หมายรวมถึงพื้นที่ดัทช์ อีสต์ อินดีส บริติชมลายา และพื้นที่จังหวัดภาคใต้) ทำให้อัตลักษณ์ และความรู้สึกชาตินิยมต่อต้านทางการไทยยิ่งทวีความเข้มข้นขึ้น ขบวนการแนวร่วมมลายูเป็นผลมาจาก กระแสต่อต้านการปกครองของตะวันตก (Nantawan 1976, 207) ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงเวลาเดียวกัน พื้นที่ที่อยู่ภายใต้การปกครองของบริติชมลายูตามสนธิสัญญาอังกฤษและสยาม อันได้แก่ รัฐกลันตัน เปรัก ปะลิส และเคดะห์ได้ถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของไทยในสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่เป็นเช่นนี้ เพราะประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนญี่ปุ่นในการทำสงคราม ผลจากการรวมดินแดนตรงนี้ทำให้กระแส ความรู้สึกชาตินิยมในหมู่คนมุสลิมมีลักษณะข้ามชาติและมีผลยิ่งทำให้ความรู้สึกชาตินิยมมีความเข้มข้นขึ้น (Melvin 2007, 15) ปัจจัยทางภูมิศาสตร์จึงส่งเสริมความใกล้ชิดระหว่างคนในชายแดนภาคใต้และ ประชากรทางเหนือของมาเลเซีย พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความห่างไกลจากกรุงเทพฯ และลักษณะ ภูมิศาสตร์เป็นป่าและภูเขาทำให้การเดินทางไปมาลำบาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการเดินทางไปมาเลเซีย มีความง่ายกว่าแม้ว่าจะจะเป็นทางบกหรือทางน้ำก็ตาม (มารคและสมเกียรติ 2551, 58) ในทางกลับกัน รัฐทางเหนือของมาเลเซีย อย่างรัฐกลันตันซึ่งมีชายแดนที่ติดกับจังหวัดนราธิวาส มีสภาพภูมิประเทศที่เป็นป่า

และเขาเช่นเดียวกันทำให้มีความรู้สึกว่าจะถูกแยกออกจากส่วนอื่นๆ ของมาเลเซีย ท่ามกลางบรรยากาศดังกล่าว ทำให้ชาวมลายูมุสลิมทั้ง 2 ฝ่ายของชายแดนรู้สึกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำให้ชาวมลายูมุสลิมในภาคใต้ของประเทศไทยก็ได้รับการสนับสนุนเช่นกันอย่างเป็นรูปธรรม ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนเชื้อสายมลายู ที่แม้ว่าจะถูกแบ่งแยกด้วยพรมแดนที่เป็นการตกลงกันระหว่างผู้นำอังกฤษและสยาม กลับถูกเชื่อมโยงด้วยสายสัมพันธ์ทางศาสนาและวัฒนธรรม รวมทั้งขบวนการแนวร่วมมลายู แต่นโยบายของรัฐที่กำลังรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางจึงเกิดการดิรอนอำนาจของชนชั้นนำของปาตานี กอปรกับนโยบายที่ลู่ล้าเข้าไปในพื้นที่วัฒนธรรมและศาสนาของคนเชื้อสายมลายู ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านนโยบายและการปกครองของไทย ซึ่งจะอธิบายดังต่อไปนี้

การเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

กระแสความรู้สึกชาตินิยมของคนมุสลิมเชื้อสายมลายูเป็นผลให้บรรดาผู้นำทางการเมือง และผู้นำศาสนาที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ โดยคุณลักษณะการเคลื่อนไหวในช่วงนี้เน้นการหาการสนับสนุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากพรรคการเมือง หรือประชาชนที่อยู่ในบริติชมาลายา และมีการเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศ อย่างสหประชาชาติกลุ่มเคลื่อนไหวส่วนใหญ่มีเป้าหมายที่ต่างกันไปตั้งแต่การเรียกร้องให้พื้นที่ปาตานีดารุสสลามเดิมเป็นส่วนหนึ่งของบริติชมาลายาไปจนถึงการเรียกร้องให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตปกครองตนเอง

กอบแก้ว สุวรรณทัต-เพียร (2013, 237) ได้แบ่งผู้นำชาวมลายูมุสลิมในการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลไทยในช่วงนี้ออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ กลุ่มชาตินิยมแบบอนุรักษ์นิยม (the old school of conservative nationalists) และกลุ่มที่สอง ได้แก่ กลุ่มชาตินิยมแบบก้าวหน้า (the modern school of progressive nationalists) กลุ่มแรกประกอบด้วย ตวนกูมะไฮยิดดิน บุตรชายคนเล็กของตวนกูอับลู การเดร์ (สุลต่านองค์สุดท้ายของปาตานีดารุสซาลาม) และนายอดุลย์ ณ สายบุรี (หรือ ตวนกูอับลูยาลาล์ นาเซอร์) โดยส่วนใหญ่แล้ว กลุ่มนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะฟื้นฟูอำนาจของผู้ปกครองปาตานี และมีความต้องการที่จะรวมตัวดินแดนปาตานีกับบริติชมาลายา การเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้อยู่ภายใต้แกนนำของตวนกูมะไฮยิดดิน ส่วนกลุ่มที่สอง ประกอบด้วย ชาวมลายูมุสลิมที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในตะวันออกกลาง กลุ่มนี้จะมีหลากหลายทางอุดมการณ์มากกว่ากลุ่มแรก

กระแสการเรียกร้องให้เป็นส่วนหนึ่งของบริติชมาลายานั้นเริ่มชัดเจนขึ้นหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2488 นายอดุลย์ ณ สายบุรี (หรือ ตวนกูอับลูยาลาล์ นาเซอร์) ได้ยื่นจดหมายร้องเรียนต่อทางการอังกฤษเพื่อขอความช่วยเหลือให้คนเชื้อสายมลายูได้ “หลุดออกจาก

เงื้อมมือสยาม”¹ หลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศตะวันตกกำลังเจรจาเรื่องเขตแดน และเริ่มมีความคิดที่จะให้เอกราชกับเมืองขึ้นต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผู้นำทางการเมืองเชื้อสายมลายูที่อยู่ในประเทศไทยมีความหวังว่าฝ่ายสัมพันธมิตรจะลงโทษประเทศไทยในฐานะฝ่ายผู้แพ้สงคราม โดยการนำดินแดนจังหวัดชายแดนของประเทศไทยไปรวมกับบริติชมลายา

แม้ว่าการลงโทษประเทศไทยเป็นสิ่งที่น่าสนใจสำหรับอังกฤษ (Christie 2000, 179) อันเนื่องมาจากผลกระทบต่อผลประโยชน์อังกฤษที่เกิดจากการที่ประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนญี่ปุ่นในการทำสงคราม แต่อังกฤษไม่สามารถตอบสนองต่อคำเรียกร้องดังกล่าวได้ เนื่องจากผู้ที่อยู่เบื้องหลังการเรียกร้องดังกล่าวคือ ทวนกุ่มะไฮยิดดินบุตรชายคนเล็กของตนกูอับลู การเคร์ (สุลต่านองค์สุดท้ายของปาตานีดารุสลาม) ซึ่งได้พำนักอยู่ที่บริติชมลายาเพื่อนำขบวนการต่อต้านรัฐบาลไทยจากที่นั่น อังกฤษจึงไม่สามารถตอบสนองคำเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดนของประเทศไทย โดยที่คำเรียกร้องนั้นมาจากผู้ที่พักพิงในบริติชมลายา นอกจากนี้ทางบริติชมลายากำลังขาดแคลนอาหารจึงจำเป็นต้องพึ่งพาประเทศไทยในการส่งออกข้าว แต่ที่สำคัญคือ ในขณะที่นั้นสหรัฐฯ ต้องการเห็นเสถียรภาพภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อปิดฉากปัญหาต่างๆ อันมีผลจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (Sukhre 1975, 196)

รัฐบาลไทยตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจจะเสียดินแดนจึงมีการปรับนโยบายที่ปฏิบัติต่อคนเชื้อสายมลายู (Kolkua 2013, 196) แต่การปรับนโยบายไม่เพียงพอที่จะสยบความไม่พอใจของคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ในปี พ.ศ. 2490 อดีตรัฐมนตรีได้ตั้งกลุ่มการเคลื่อนไหวที่มีชื่อว่า ขบวนการประชาชนปัตตานีเพื่อผลักดันข้อเรียกร้อง 7 ประการ ซึ่งหนึ่งในข้อเรียกร้องคือ การขออำนาจเพื่อบริหารพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามแนวทางวัฒนธรรมมลายูและศาสนาอิสลาม อดีตรัฐมนตรีได้แรงบันดาลใจจากข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ที่เคยสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศไทยเพื่อให้พื้นที่เหล่านั้นมีอำนาจในการบริหารกิจการทางด้านวัฒนธรรมเฉพาะของกลุ่ม (Surin 1985, 150) การเรียกร้องให้ทางการไทยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูได้มีพื้นที่ในการจัดการเรื่องของวัฒนธรรมและศาสนาได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง แต่ทางการไทยปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว เพราะเกรงว่าจะกลายเป็นตัวอย่างให้ชนกลุ่มน้อยอื่นๆ หันมาเรียกร้องการปกครองตนเองบ้าง ในที่สุดในปี พ.ศ. 2495 อดีตรัฐมนตรีถูกจับและหายตัวไปโดยสันนิษฐานว่าเสียชีวิต

¹ แปลมาจาก ‘We therefore hope that the Allied Nations who are just, may help us in our desire, and release us from the hand of Siam’ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของจดหมายที่ส่งให้ทางการอังกฤษที่บริติชมลายา อ้างจาก (Christie 2000, 228)

นอกจากนี้ ยังมีการเคลื่อนไหวทั้งในและนอกประเทศโดยเรียกการสนับสนุนจากประชาชน ทั้ง 2 ฝ่ายของชายแดนประเทศไทยและมาเลเซีย มีผู้นำเชื้อสายมลายูจำนวนหนึ่งได้หลบหนีไปอยู่ที่บริติชมาลายาเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง และการขอความช่วยเหลือจากนานาชาติ และองค์การระหว่างประเทศต่างๆ จากที่นั่น กลุ่มเคลื่อนไหวในสมัยนั้นมีจุดประสงค์ที่จะเรียกร้องการเป็นอิสระจากการปกครองของรัฐบาลไทย ตลอดทั้งทศวรรษ 1950 มีการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ กัน อย่างเช่น กลุ่มคนเชื้อสายมลายูจำนวน 250,000 คน ยื่นร้องเรียนต่อสหประชาชาติเพื่อขอให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นส่วนหนึ่งของบริติชมาลายา นอกจากนี้ยังมีการก่อตั้งกลุ่ม GAMPAR ซึ่งมีฐานอยู่ที่กลันตัน แต่มีผู้ให้การสนับสนุนอยู่ที่สิงคโปร์และปีนัง (Suhrke 1975, 196; Nantawan 1976, 213) GAMPAR ยังได้รับการสนับสนุนจากพรรค Malay Nationalist Party (MNP) ในมาเลเซีย นอกจากนี้ ตวนกูมะโฮยิดดิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ GAMPAR ยังได้รับการสนับสนุนจากผู้นำอินโดนีเซียและมาเลเซียอีกด้วย (Surin 1985, 162) แต่หลังจากที่ตวนกูมะโฮยิดดินได้เสียชีวิต หมายถึงการสิ้นสุดของบทบาทกลุ่มชาตินิยมแบบอนุรักษนิยม ซึ่งต่อมากลุ่มชาตินิยมแบบหัวก้าวหน้ามีบทบาทในการเคลื่อนไหวมากขึ้น (Kolkua 2013, 238)

การเคลื่อนไหวในช่วง 2503 ถึง 2533 มีการหันมาใช้ความรุนแรงมากขึ้น เพราะความรู้สึกที่ถูกกรรณทางวัฒนธรรม และศาสนาในหมู่คนเชื้อสายมลายู ในช่วงดังกล่าวมีการก่อเหตุจำนวนมากในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ Andrew Forbes (1982, 1067) ถกเถียงว่ายากที่จะแบ่งแยกว่าความรุนแรงดังกล่าวเป็นการกระทำของกลุ่มเคลื่อนไหวที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองหรือเป็นกลุ่มอาชญากรรมที่มีบทบาทในการลักขโมย และค้าขายที่ผิดกฎหมาย ในช่วงนี้แม้ว่าการเคลื่อนไหวจะมีจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นกลุ่มการเคลื่อนไหวที่เป็นกองกำลังติดอาวุธ บางกลุ่มต้องการเรียกร้องเอกราช ในขณะที่บางกลุ่มขาดเป้าหมายและแผนการที่ชัดเจน โดยในอดีตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีกลุ่มต่างๆ มากถึง 60 กลุ่ม และในแต่ละกลุ่มแทบจะไม่มีการประชุมงานกัน (ICG 2005, 3; McCargo 2008, 134) ในช่วงเวลาดังกล่าวมีแนวร่วมปลดแอกแห่งชาติปัตตานี (National Pattani Liberation Front, BNPP) ซึ่งก่อตั้งใน พ.ศ. 2491 เป็นขบวนการที่เก่าแก่ที่สุดโดยมีจุดประสงค์ในการเรียกร้องเอกราชอย่างสมบูรณ์ ซึ่งต่างจากกลุ่มเคลื่อนไหวอื่นๆ ที่ส่วนใหญ่จะเรียกร้องการเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐมาลายา BNPP ได้พัฒนาจากขบวนการ GAMPAR หลังจากที่ตวนกูมะโฮยิดดินเสียชีวิตในปี พ.ศ. 2495 หลังจากนั้น ตวนกูอับดุลยาลาล์ นาเซอร์ขึ้นมาเป็นหัวหน้าแทน (Che Man 1990, 20) โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่รัฐกลันตัน ชื่อเหมือนของ BNPP กับกลุ่มในอดีตคือความสัมพันธ์ หรือความพยายามหาการสนับสนุนจากตัวแสดงในต่างประเทศ อย่างเช่นพรรค PAS ที่มีฐานการสนับสนุนที่รัฐกลันตัน องค์การระดับภูมิภาคในตะวันออกกลาง อย่างองค์การการประชุมอิสลาม และสันนิบาตอาหรับ (Arab League) (ICG 2005, 7) นอกจากนี้ยังมีแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติมลายูปัตตานี (Barisan Revolusi Nasional, BRN) ที่ถูกก่อตั้งโดย

อุสตาซ หะยี อับดุล การิม ฮัสซัน ที่มีใจไม่พอใจในการปฏิรูปการศึกษาของทางการไทย BRN มีความสัมพันธ์อันดีกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และพรรคคอมมิวนิสต์มลายาที่ปฏิบัติการในพื้นที่ในขณะนั้น ความสัมพันธ์อันดีกับพรรคคอมมิวนิสต์ทั้ง 2 ฝ่ายของชายแดนทำให้สร้างความแตกแยกภายใน BRN ระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยกับฝ่ายที่ไม่เห็นกับความสัมพันธ์ดังกล่าว (Harish 2006) ตั้งแต่ พ.ศ. 2521 BRN แยกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ BRN Congress เป็นกลุ่มกองกำลังติดอาวุธ BRN Ulama เป็นกลุ่มที่เน้นอุดมการณ์ด้านศาสนา และ BRN-Coordinasi (BRN-C) เป็นกลุ่มที่มีจุดประสงค์ด้านการเมืองและศาสนา

แต่กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดและมีประสิทธิภาพมากที่สุดในปฏิบัติการในตอนนั้นคือ พูโล (Patani United Liberation Organisation, PULO) ที่ก่อตั้งโดย ตวนกู ปีรอ ที่เมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย พูโลมีฐานการสนับสนุนที่กว้างกว่า 2 กลุ่มแรก และมีสาขาและได้รับการสนับสนุนจากประเทศในตะวันออกกลาง นอกจากนี้ พูโลยังได้รับการสนับสนุนจากมอซัมบิก กัดดาฟี ผู้นำลิเบียในตอนนั้น แต่ความช่วยเหลือที่กัดดาฟีให้กับกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่าง Free Aceh Movement (GAM) ในอาเจะห์ รวมทั้งกลุ่มพูโลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ลดลงหลัง ปี พ.ศ. 2521 (Forbes 1982, 1067) ความเชื่อมโยงและอิทธิพลจากตะวันออกกลางสะท้อนให้เห็นในชื่อของพูโล ซึ่งล่อจาก Palestine Liberation Organisation (PLO) ในภายหลังพูโลเองได้สร้างความสัมพันธ์กับ PLO และกลุ่มหัวรุนแรงอื่นๆ ในลิเบียและซีเรีย (Davis 2010) พูโลมีจุดมุ่งหมายในการเรียกร้องเอกราช โดยการสร้างสถานการณ์ทางการเมืองเพื่อดึงดูดความสนใจของสาธารณะและสื่อต่างประเทศ เช่น เหตุการณ์ประท้วงใหญ่ในปัตตานีเมื่อปลายปี พ.ศ. 2518 ซึ่งมีความรุนแรงสูงมีจำนวนมากเข้าร่วมชุมนุมนานเกือบหนึ่งเดือน (สุรินทร์และชัยวัฒน์ 2527, 55) นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มที่ใช้ความรุนแรงที่ปฏิบัติการในพื้นที่โดยไม่ได้มีจุดประสงค์ในการเรียกร้องเอกราช แต่อำนาจต่อสู้ในนามของพระเจ้า อย่างเช่น กลุ่ม Grekkan Islam Patani (GIP) และ Saibilillah (Path of God) ที่เคยก่อเหตุวางระเบิดที่สนามบินดอนเมืองในปี พ.ศ. 2520 แต่สลายไปในเวลาไม่นาน

จากสภาพปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เราจะเห็นความเชื่อมโยงระหว่างประชากรของทั้ง 2 ฝ่ายของชายแดนไทย-มาเลเซียในแง่ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนาและประวัติศาสตร์จนเกิดการสนับสนุนการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐไทยในหมู่ประชาชนในมาเลเซียทางเหนือ ในระยะแรก โดยเฉพาะในช่วงที่ขบวนการแนวร่วมมลายูกำลังเฟื่องฟู มีการเรียกร้องดินแดนของชนชาติเดียวกัน (Irredentism) จึงเป็นที่มาของคำถามว่าเพราะเหตุใดทั้ง 2 ประเทศจึงสามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีไว้ด้วยปัจจัยต่างๆ

เนื่องจาก Irredentism เป็นการเรียกร้องของรัฐหรือเป็นนโยบายของรัฐที่จะทวงคืนพื้นที่ของอีกรัฐหนึ่ง Irredentism จึงมีความแตกต่างจากการแบ่งแยกดินแดนตรงที่การแบ่งแยกดินแดนมาจากความต้องการของคนในดินแดนนั้นๆ ดังที่ Don Maclver (1999, 17) นิยามคำว่า การแบ่งแยกดินแดนไว้ว่า เป็นการที่

ประชากรของพื้นที่นั้นๆ แสดงความต้องการที่จะไม่อยู่ภายใต้รัฐและมีความประสงค์ที่จะก่อตั้งสังคมที่อิสระโดยมีรัฐบาลเป็นของตนเองและมีสิทธิของความเป็นรัฐ² ความแตกต่างอีกประการหนึ่งคือ Irredentism มีผลเปลี่ยนแปลงเขตแดนของ 2 รัฐ คือรัฐที่เสียดินแดนและรัฐที่ได้ดินแดนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่รัฐ แต่การแบ่งแยกดินแดนมีผลกระทบเปลี่ยนแปลงเพียงรัฐเดียวคือรัฐที่เสียดินแดน ด้วยเหตุนี้ Irredentism จึงมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่เสียดินแดนและรัฐที่ได้ดินแดนอย่างแน่นอน ดังนั้นรัฐที่จะเริ่มสนับสนุนนโยบาย Irredentism ย่อมต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ และที่สำคัญการได้มาซึ่งดินแดนนั้นมันคุ้มเสียกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เสียไปหรือไม่ สำหรับจุดยืนและนโยบายของมาเลเซียแล้วมีปัจจัยสำคัญอยู่ 2 ประการที่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลมาเลเซียที่จะไม่ดำเนินการใดๆ จนมีผลในเชิงลบต่อความสัมพันธ์กับประเทศไทย ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

ปัจจัยทางการเมืองภายในของมาเลเซีย

ดังที่กล่าวมาข้างต้นประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสัมพันธ์และมีความผูกพันทางชาติพันธุ์และศาสนากับประชากรในรัฐกลันตันที่อยู่ทางเหนือของมาเลเซีย ประชาชนในรัฐกลันตันมีความรู้สึกที่มีความแตกต่างจากประชาชนในมาเลเซียโดยรวมด้วยปัจจัยหลายประการ อย่างเช่นในแง่ของภาษาท้องถิ่นที่ความแตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ ของมาเลเซีย และในแง่ของศาสนาชาวมลายูในรัฐกลันตันมีการปฏิบัติตามหลักศาสนาที่เคร่งครัดกว่าที่อื่น (Chin 1997, 108) ด้วยเหตุผลดังกล่าวศาสนาจึงมีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองในรัฐกลันตัน ซึ่งอิทธิพลของศาสนาจะไม่ปรากฏทั้งในเวทีการเมืองภายในของรัฐอื่นๆ และการเมืองระดับชาติอีกด้วย ด้วยคุณลักษณะดังกล่าวก่อปรกับความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างคนเชื้อสายมลายูทั้ง 2 ฝั่งของชายแดนไทยและมาเลเซียทำให้พรรค PAS ที่ชนะการเลือกตั้งในรัฐทางเหนือของมาเลเซียมีการสนับสนุนกลุ่ม BNPP (Surin 1985, 230)

แต่การสนับสนุนกลุ่มเคลื่อนไหวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้มาจากเพียงสายสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างนักการเมืองและแกนนำของกลุ่มเคลื่อนไหวแต่เพียงอย่างเดียว แต่การเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของ PAS เองโดยเฉพาะในช่วง 10 ปีหลังจากการก่อตั้งเป็นพรรคการเมือง ใน พ.ศ. 2499 PAS ได้ให้การสนับสนุนชาตินิยมมลายู ซึ่งเห็นได้จากการที่หัวหน้าพรรค PAS ในกลันตันยังมีการพูดอย่างเปิดเผยถึงโอกาสในการสร้างรัฐมาเลเซียใหม่ที่รวมเอาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ามาด้วย ใน พ.ศ. 2512 (Che Man 1990, 159) นอกจากนี้ Partai Sosialis Rakyat Malaysia (PSRM) ก็ยังให้การสนับสนุนและเห็นใจประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

² แปลจาก Secession ‘occurs when a territory and its people break away from a state and establish a new politically independent society with a government of its own and claim statehood’. Don Maclver (1999, 17)

นอกจากพรรคและนักการเมืองจะมีการสนับสนุนการเคลื่อนไหวในจังหวัดชายแดนแล้ว ยังมี การสนับสนุนจากประชาชนในระดับรากหญ้าในท้องถิ่นอีกด้วย ใน พ.ศ. 2520 ผลของการสำรวจความคิดเห็น ของประชาชนในทางภาคเหนือของมาเลเซียชี้ให้เห็นว่าร้อยละ 82.1 สนับสนุนให้รัฐบาลกลางมาเลเซีย มีการแทรกแซงเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนเชื้อสายมลายูในประเทศไทย (Che Man 1990, 159) แม้ว่าจะ มีการสนับสนุนการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบต่างๆ อย่างเช่น การเห็นใจ การพูดให้กำลังใจผ่านทางสื่อ และการสนับสนุนทางด้านวัตถุก็ตาม ประชาชนในรัฐกลันตันจะมีความเชื่อมโยง กับคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนเป็นพิเศษ เนื่องจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่มีชายแดนติดกัน และการเดินทาง ที่สะดวกผ่านอำเภอสุไหง โกลกในจังหวัดนราธิวาส

แต่การสนับสนุนการเคลื่อนไหวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เคยทำให้กระทบถึงความสัมพันธ์ ทวิภาคี เนื่องจากการเมืองในระดับชาติมาเลเซียมีคุณลักษณะที่ต่างจากการเมืองในรัฐทางเหนือของมาเลเซีย กล่าวคือ หลังจากที่มาเลเซียได้รับเอกราชจากอังกฤษใน พ.ศ. 2500 โครงสร้างทางการเมืองมาเลเซีย ประกอบด้วย รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) และรัฐบาลแห่งรัฐ (State Government) ในช่วงแรกรัฐบาลกลางและการเมืองระดับชาติมีการจัดสรรแบ่งผลประโยชน์ระหว่าง กลุ่มชาติพันธุ์ในมาเลเซียอันได้แก่ ชาวมลายู ชาวจีน และชาวเอเชียใต้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มี ระบบพรรคการเมืองอยู่บนฐานเชื้อชาติที่ต่างกัน โดยมี UMNO คนมลายู พรรค Malayan Chinese Association (MCA) ที่เป็นพรรคของคนจีน และพรรค Malaysian Indian Congress (MIC) ที่เป็นของ ชาวเอเชียใต้ ทั้ง 3 พรรคร่วมกันเป็นพรรคร่วมรัฐบาลกลางโดยมีชื่อเรียกว่าพรรคพันธมิตร (Alliance Party) การจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างชาติพันธุ์อยู่บนหลักการการประสานกันของกลุ่มคนที่เชื้อชาติต่างกัน (Consociationalism) ตามข้อเสนอของ Arendt Liphart (1977) ที่เห็นว่า Consociationalism ประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้ ประการแรกทั้ง 3 กลุ่มชาติพันธุ์ร่วมกันเป็นรัฐบาลกลางในรูปแบบของ พรรคพันธมิตร หรือที่ Liphart เรียกว่า Grand Coalition โดยที่ผู้นำทางการเมืองของแต่ละกลุ่มเห็น ผลเสียของการไม่ร่วมมือกัน ประการที่สองคือ Mutual Veto การที่จะเห็นความสำคัญของการร่วมกัน ตัดสินใจด้วยเสียงเอกฉันท์และแต่ละกลุ่ม (แม้เป็นกลุ่มที่เล็กที่สุด) มีสิทธิที่จะวีโต้ข้อเสนอของอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อทำให้ทุกเสียงเท่ากัน ประการที่สามคือ Proportionality หรือการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ตามสัดส่วนจำนวนของสมาชิกของกลุ่ม ตามหลักการดังกล่าวทำให้ชาวมลายูซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด ในมาเลเซียได้ครองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาโดยตลอด ส่วนคนจีนที่เป็นกลุ่มที่มีขนาดรองลงมา ได้ถือตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการเศรษฐกิจ นอกจากนี้เนื่องจากคนจีนได้เติบโตในระบบเศรษฐกิจและเป็น เจ้าของธุรกิจ ในมาเลเซียจึงกลายเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่จะให้คนจีนมาดูแลนโยบายทางด้านนี้ สุดท้าย ชาวเอเชียใต้ที่เป็นกลุ่มเล็กที่สุดจะเป็นผู้ดูแลกระทรวงที่เล็กและรองลงมา

แม้ว่าการเมืองระดับชาติหรือระดับสหพันธรัฐจะมีการประนีประนอมระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 3 กลุ่ม แต่การเมืองระดับในรัฐทางเหนือจะมีความแตกต่างเนื่องจากประชากรในส่วนใหญ่เป็นคนมลายู อย่างเช่น ชาวมลายูมุสลิมในกลันตันคิดเป็นร้อยละ 95 ซึ่งมีความเคร่งครัดในเรื่องหลักการศาสนามากกว่าส่วนอื่นๆ ในประเทศมาเลเซีย ดังนั้นการแข่งขันทางการเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรค UMNO ที่มีแนวนโยบาย บริหารประเทศเน้นชาตินิยมที่ไม่รุนแรง และพรรค PAS ที่มีแนวนโยบายสนับสนุนการสถาปนารัฐอิสลาม ในมาเลเซีย ซึ่งมีความแตกต่างจาก UMNO อย่างสิ้นเชิงเนื่องจาก UMNO มีหลักการที่ประนีประนอม เพื่อรวมคนที่มีความหลากหลาย UMNO จึงไม่ได้มีนโยบายทางการเมืองที่อิงกับศาสนาเพราะจะเป็น การกีดกันคนจีนและชาวเอเชียใต้ ด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างกันทำให้ทัศนคติและจุดยืน ต่อประเด็นปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่างกันด้วย อย่างที่กล่าวมาข้างต้นความสัมพันธ์ส่วนตัว และความใกล้ชิดกันทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และมุมมองทางศาสนาทำให้พรรค PAS ที่ชนะการเลือกตั้ง รัฐกลันตันสนับสนุนและมีความเห็นใจต่อการเคลื่อนไหวต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งที่ใช้อาวุธและ ไม่ใช้อาวุธก็ตาม แต่ในฐานะที่มีบทบาทนำในรัฐบาลสหพันธรัฐทำให้ UMNO ต้องรักษาความสัมพันธ์ ะหว่างปัจจัยภายในประเทศอันได้แก่ ความรู้สึกของคนในมาเลเซียเหนือและการรักษาสัมพันธ์ระหว่าง กลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 3 ในมาเลเซีย นอกจากนี้ UMNO เองยังต้องคำนึงถึงปัจจัยภายนอกประเทศอันได้แก่ ภัยทางความมั่นคงจากการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์และการขาดแคลนอาหารจึงต้องพึ่งพาการค้า กับประเทศไทย (ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนต่อไป) ดังนั้นความท้าทายประการสำคัญของ UMNO คือ การจัดการ ความต้องการของฝ่ายต่างๆ เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดความไม่พอใจจนกลายเป็นปัญหาต่อรัฐบาลกลางได้

ในช่วงระยะแรกพรรค PAS มีการชนะการเลือกตั้งในรัฐกลันตันจนจัดตั้งรัฐบาลแห่งรัฐได้ และ ชนะที่นั่งในสภาได้จำนวนหนึ่งในรัฐตรังกานู แต่ในปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลกลางพรรคพันธมิตรสามารถประกาศ ชัยชนะในการเลือกตั้งในรัฐตรังกานูซึ่งทำให้รัฐบาลกลางเริ่มมีความคิดที่จะขยายอิทธิพลทางการเมือง ในรัฐกลันตันด้วย แต่เนื่องจากเกิดเหตุการณ์จลาจลในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2512 เพราะความตึงเครียด ในช่วงก่อนและหลังเลือกตั้งที่เห็นคะแนนนิยมของพรรคพันธมิตรลดลง นอกจากนี้คนมลายูไม่พอใจ ที่คนจีนเติบโตในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าวพรรค PAS ฉวยโอกาสที่ UMNO อ่อนแอ และดูเหมือนจะไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของชาวมลายูจาก “คนนอก” ในการรณรงค์หาการสนับสนุน ในการสถาปนารัฐอิสลามเพื่อยกสถานะของคนมลายู (Liow 2004, 363) นอกจากนี้ยังมีการโจมตีรัฐบาลกลาง ที่ไม่สามารถปกป้องคนเชื้อสายมลายูจากการกดขี่ของรัฐบาลไทย

แต่ในที่สุดพรรค UNMO ได้แก้ไขสถานการณ์โดยการประกาศนโยบาย New Economic Policy (NEP) เพื่อส่งเสริมให้ชาวมลายูได้เข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจมากขึ้นและลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่าง ชาวมลายูกับชาวจีนโดยการแทรกแซงและการใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage) แต่ที่สำคัญคือการระงับการ

ทำงานของสภาและกิจกรรมทางการเมืองทุกชนิด นอกจากนี้ UMNO ได้ขยายสมาชิกของกลุ่มพันธมิตรออกไป ด้วยการให้พรรคฝ่ายค้านบางพรรคโดยเน้นการเชื้อเชิญพรรคคนมลายูเข้ามาร่วมเป็นสมาพันธ์แห่งพรรค จากการขยายสมาชิกของพรรคพันธมิตรพรรค จึงมีการเปลี่ยนชื่อเรียกใหม่เป็นแนวร่วมแห่งชาติ (Barisan Nasional, BN) ภายใต้บริบทดังกล่าวทำให้ PAS ไม่มีทางเลือกนอกจากการร่วมมือกับพรรค UMNO (Chin 1997, 109) แต่เนื่องจากจุดยืนทางการเมืองที่ต่างกันทำให้สมาชิกของพรรค PAS โดยเฉพาะที่มาจากรัฐกลันตันมีความไม่พอใจที่พรรคอ่อนข้อต่อ UMNO ซึ่งตามความคิดของสมาชิกกลุ่มนี้ พรรค UMNO ละเลยนโยบายทางศาสนา การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในมาเลเซียเองทำให้การสนับสนุนหรือการเห็นใจการเคลื่อนไหวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกจำกัดโดยปริยาย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้เป็นประเด็นที่สร้างความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างพรรค UMNO และพรรค PAS แต่ในทางกลับกันเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในมาเลเซีย ตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2512 ทำให้การสนับสนุนการเรียกร้องต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะการสนับสนุนจากพรรค PAS ลดลง

ใน พ.ศ. 2520 เกิดการจลาจลภายในรัฐกลันตันจนทำให้ต้องประกาศภาวะฉุกเฉินขึ้น พรรค PAS ได้ถอนตัวจาก BN และทั้ง 2 ฝ่ายมีการแข่งขันในการเลือกตั้งที่จัดตั้งใน พ.ศ. 2521 แต่ผลปรากฏว่า พรรค UMNO ไม่ได้เพียงรักษาอำนาจทางการเมืองในระดับชาติอย่างเดียว แต่ยังสามารถเอาชนะ พรรค PAS ในรัฐกลันตันอีกด้วย ทำให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลงตามลำดับ จนกระทั่ง PAS สามารถชนะการเลือกตั้งในรัฐกลันตันในช่วงการเลือกตั้งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา แต่ด้วยปัจจัยเหล่านี้และพลวัตทางการเมืองภายในที่ทำให้พรรค UMNO รักษาอำนาจในการเมืองระดับชาติไว้ได้จนกระทั่งปัจจุบัน แต่ปัจจัยการเมืองภายในและการแข่งขันระหว่างพรรค UMNO และ PAS ไม่ได้เป็นเพียงเหตุผลเดียวในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอันดีไว้ได้ ทั้งนี้ UMNO เองยังเล็งเห็นความสำคัญของการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศไทยอันเนื่องมาจากภัยทางความมั่นคงในยุคนั้น ซึ่งจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

มุมมองต่อปัญหาความมั่นคงและความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย

นอกจากปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศจะมีส่วนเกี่ยวพันกับความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ความท้าทายในยุคสงครามเย็นระหว่าง 2 อุดมการณ์ทางการเมืองคือประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ สงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เปิดฉากแรกในพื้นที่อินโดจีน ในปี พ.ศ. 2488 เพื่อเรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศส ต่อมาสงครามเวียดนาม (2498 – 2518) ได้ปะทุขึ้นมาและการต่อสู้ได้ลุกลาม

ไปทั่วดินแดนอินโดจีน มีประเทศมหาอำนาจอย่างสหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน และสหรัฐอเมริกา คอยแทรกแซงและสนับสนุนฝ่ายของตนจนทำให้สถานการณ์ยิ่งบานปลาย บริบทของภัยคุกคามและความไร้เสถียรภาพที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้รัฐในค่ายเสรีประชาธิปไตยร่วมมือกันมากขึ้นเพื่อรับมือกับความท้าทายทางความมั่นคงดังกล่าว ในฐานะที่ประเทศไทยและมาเลเซียเป็นประเทศที่อยู่ในค่ายเสรีประชาธิปไตยจึงจัดลำดับความสำคัญของการรับมือกับภัยคอมมิวนิสต์เป็นอันดับแรก ซึ่ง M. Ladd Thomas (1977) กล่าวว่าเวลาที่ทั้งประเทศไทยและประเทศมาเลเซียเป็นสมาชิกองค์การระหว่างร่วมกันเป็นปัจจัยส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดี นอกจากนี้ เราจะเห็นได้ว่าทั้ง 2 ประเทศไม่ได้มีปัญหาระหว่างประเทศเหมือนกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีผลทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศอันต้องล้มเลิกไป ในอดีตเคยมีความพยายามรวมตัวกันภายใต้ สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia, ASA) ในปี พ.ศ. 2512 โดย ASA เป็นแนวคิดริเริ่มโดยตนกู อับดุล ราห์มาน นายกรัฐมนตรีสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งประกอบด้วยไทย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ในสมัยนั้นกล่าวได้ว่า ASA เป็นองค์การระหว่างประเทศอันแรกที่ได้รับการก่อตั้งและมาจากความคิดริเริ่มของสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ASA เกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่ก็มีเป้าหมายแอบแฝงเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่ ASA ก็ต้องล่มสลายไปเพราะความขัดแย้งเรื่องกรณีของเกาะซาบารุระหว่างมาเลเซียและฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ มาเลเซียและอินโดนีเซียในช่วงสมัยของประธานาธิบดีซูการ์โน ยังมีการปะทะกันทางทหารในกรณี “เผชิญหน้า” (Konfrontasi) เนื่องจากซูการ์โนไม่พอใจการก่อตั้งสหพันธรัฐมาเลเซียใน พ.ศ. 2506 ซึ่งประกอบด้วยมาเลเซียฝั่งตะวันตกและตะวันออก รวมทั้งสิงคโปร์ ซูการ์โนเห็นว่าการก่อตั้งสหพันธรัฐมาเลเซียเป็นการท้าทายอำนาจและสถานะของอินโดนีเซียในภูมิภาค และยังมีความเชื่อว่ามาเลเซียจะกลายเป็นเครื่องมือของชาติจักรวรรดินิยมในภูมิภาค

แม้ว่าทั้งประเทศไทยและประเทศมาเลเซียมีศัตรูร่วมกัน ซึ่งทำให้เป็นปัจจัยประการสำคัญที่ร่วมมือกัน และส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดี แต่สุรินทร์ พิศสุวรรณ (1982) ได้ชี้ให้เห็นถึงมุมมองและการลำดับความสำคัญของภัยทางความมั่นคงในภูมิภาคที่ต่างกันระหว่างทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งเกิดจากปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ แม้ว่าทัศนคติต่อปัญหาความมั่นคงที่ต่างกันในบางครั้งมีความสัมพันธ์ที่จะเกิดผลต่อความสัมพันธ์ทวิภาคี แต่สุดท้ายทั้ง 2 ประเทศสามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับที่ดีไว้ได้

ในช่วง 3 ทศวรรษแรกของสงครามเย็น ประเทศไทยเผชิญกับภัยทางความมั่นคงรอบด้าน ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือประเทศไทยต้องรับมือกับผู้อพยพและความไร้เสถียรภาพที่ชายแดนอันเป็นผลมาจากสงครามเวียดนามซึ่งขยายตัวมาเป็นสงครามเต็มรูปแบบโดยที่มีสหรัฐฯ ให้การสนับสนุนฝ่าย

เวียดนามใต้และพันธมิตรชาติคอมมิวนิสต์ให้การสนับสนุนเวียดนามเหนือ อย่างไรก็ตามก็ตีสมรภูมิจบไม่ได้จำกัดอยู่ในเวียดนามเพียงที่เดียว แต่ได้ลามไปถึงประเทศอื่นๆ ในแถบอินโดจีนอย่างลาวและกัมพูชา ในขณะที่ลาวได้วางตัวเป็นกลางแต่การสู้รบในประเทศเพื่อนบ้านก็ส่งผลต่อความแตกแยกภายในลาวเอง โดยมีขบวนการปะเทดลาวซึ่งรวมพลกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ในเวียดนามเหนือต่อสู้กับความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯและไทย นอกจากการส่งทหารเพื่อร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ในลาวแล้ว ประเทศไทยยังต้องรับมือกับความไร้เสถียรภาพที่ชายแดนโดยเฉพาะกลุ่มต่างๆ ที่ลักลอบขายข้าวในตลาดมืด ซึ่งตลาดเคลื่อนไหวอย่างมากโดยเฉพาะหลังสงครามเวียดนาม (Nantawan 1976, 186) ดังนั้น ด้วยชายแดนที่ติดกับประเทศในแถบอินโดจีนทำให้ประเทศไทยต้องรับมือกับความไร้เสถียรภาพของชายแดนฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือ หลังจากการสิ้นสุดของสงครามเวียดนามได้ไม่นาน เวียดนามบุกกัมพูชาใน พ.ศ. 2521 ทำให้บริเวณแถบอินโดจีนกลับสู่สภาพสงครามอีกครั้ง

นับว่าสงครามเวียดนาม และในภายหลังเหตุการณ์บุกกัมพูชาของเวียดนามเป็นภัยทางความมั่นคงสำหรับไทยเป็นอันดับแรกๆ หลังจากที่เวียดนามบุกกัมพูชาจนถึงกลางปี พ.ศ. 2521 มีผู้ลี้ภัยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยถึง 750,000 คน (Thompson 2010, 6-11) นอกจากนี้ไทยยังเกรงกลัวการขยายอิทธิพลของเวียดนามซึ่งได้เข้ามาประชิดชายแดนไทยแล้ว อาเซียนเองก็มีบทบาทในการโต้ตอบกับการกระทำของเวียดนาม โดยรวมแล้วสมาชิกอาเซียนไม่เห็นด้วยกับการที่เวียดนามละเมิดอธิปไตยของกัมพูชา อย่างไรก็ตามแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนก็มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไปในเรื่องภัยต่อความมั่นคงครั้งนี้ เช่นเดียวกันแม้ว่ามาเลเซียเองก็เล็งเห็นความสำคัญของภัยคอมมิวนิสต์ที่กำลังขยายอิทธิพลในภูมิภาค และไม่เห็นด้วยกับการที่เวียดนามละเมิดอธิปไตยของกัมพูชา แต่มาเลเซียกังวลเกี่ยวกับการแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจอย่างจีนและสหภาพโซเวียต จึงอาจจะมีแนวทางรับมือกับความท้าทายในภูมิภาคที่มีลักษณะประนีประนอมกับเวียดนามมากกว่าประเทศไทย การรับมือกับปัญหาที่ต่างกันและความไม่ลงรอยในการโต้ตอบสถานการณ์สะท้อนให้เห็นในการประกาศหลักการกวนตัน (Kuantan Principle) โดยประธานาธิบดีชูฮาร์โตและนายกรัฐมนตรีอน ของมาเลเซียที่ยอมรับว่า (1) เวียดนามมีผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงอันชอบธรรมในภูมิภาค ซึ่งเวียดนามควรจะมีอิสระในการดำเนินตามนโยบายโดยปราศจากการแทรกแซงจากโซเวียตและจีน (2) การแก้ปัญหาควรจะดำเนินการตามหลักการทูตมากกว่าวิธีทางทหาร (van der Kreof 1982, 5) ด้วยทัศนคติที่ต่างกัน ทำให้ประเทศไทยและประเทศมาเลเซียลำดับความสำคัญของปัญหาที่ต่างกัน ซึ่งทำให้วิธีรับมือกับปัญหาต่างกัน เพราะนอกจากที่มาเลเซียไม่ได้มีความไว้วางใจจีนแล้ว ยังไม่สามารถวางใจในสถานการณ์และศักยภาพของรัฐบาลไทยในฐานะประเทศที่เป็นหน้าด่านที่จะต้องรับมือกับปัญหาผู้อพยพที่มีจำนวนมาก และความไร้เสถียรภาพอันเกิดจากเวียดนามบุกกัมพูชา เนื่องจากประเทศไทยยังประสบกับ

ความแตกแยกทางการเมืองประกอบกับการเปลี่ยนจากรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์มาเป็นรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ หลักการกวนตั้นจึงมีจุดประสงค์ในการบรรเทาปัญหาสำหรับรัฐบาลไทย นอกจากนี้ แม้ว่ามาเลเซียได้เริ่มเปิดความสัมพันธ์กับจีน แต่รัฐบาลมาเลเซียไม่อาจลืมเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่าง คนมลายูและคนจีนในมาเลเซีย ใน พ.ศ. 2512 ที่มีรัฐบาลจีนคอยให้การสนับสนุนชาวจีนในมาเลเซีย ในขณะนั้น (Niksich 1981, 224)

ในทางกลับกันไทยมีลักษณะการโต้ตอบปัญหาอย่างแข็งกร้าว ไทยเองตัดสินใจร่วมมือกับจีน อยู่หลายประการเพื่อสนับสนุนฝ่ายเขมรแดง อย่างเช่น รัฐบาลจีนยังส่งความช่วยเหลือทางด้านทหาร และการเงินสนับสนุนให้แก่ฝ่ายเขมรแดงที่หลบหนีที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งไทยไม่ได้คัดค้านการ ที่เขมรแดงจะใช้เป็นฐานที่มั่นของกลุ่มอีกด้วย ไทยและจีนมีความเห็นพ้องต้องกันถึงการต่อต้านเวียดนาม แต่ด้วยเหตุผลที่ต่างกัน รัฐบาลเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มองปัญหาเวียดนามบุกกัมพูชาในลักษณะทางทหาร จึงมีแนวนโยบายที่แข็งกร้าวต่อการกระทำของเวียดนาม แม้ว่าเวียดนามโดยลำพังนั้นไม่ได้เป็นภัย ทางความมั่นคงต่อจีน แต่ความสัมพันธ์และการสนับสนุนทางการเงินและทางทหารจากสหภาพโซเวียต ต่อเวียดนามเป็นการทำทลายจีนโดยตรง จีนจึงจำเป็นต้องการจำกัดการขยายอิทธิพลของเวียดนามในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ทางทิศใต้ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งตอนนั้น เกิดกลุ่มเคลื่อนไหวที่ตีตอวูธเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1950 ยังมีการเคลื่อนไหว ของพรรคคอมมิวนิสต์มลายา (Communist Party of Malaya, CPM) ซึ่งมีศูนย์กลางการในอำเภอเบตง จังหวัดยะลา CPM หาทุนในการปฏิบัติการจากการขายยาง ดีบุก และการลักลอบขายสินค้าอื่นๆ ในตลาดมืด นอกจากนี้ ยังเชื่อกันว่าเจ้าหน้าที่รัฐไทยยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าเหล่านี้อีกด้วย ซึ่งสร้างความเคลือบแคลงใจ ให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายมาเลเซียอยู่ไม่น้อย (Surin 1982, 8)

ประเทศมาเลเซียเกรงกลัวภัยจาก CPM เป็นอย่างมาก อันสืบเนื่องมาจากความทำทลายของ CPM ตั้งแต่ช่วงที่มาเลเซียกำลังจะรับเอกราช หรือที่รู้จักกันในนามของวิกฤติการณ์มลายา (Malayan Emergency) (พ.ศ. 2491-2503) ในช่วงเวลาดังกล่าว CPM ได้ทำทลายอังกฤษและรัฐบาลสหพันธรัฐมลายาโดยการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ จนทำให้ทางการมลายาต้องประกาศภาวะฉุกเฉินขึ้นใน พ.ศ. 2491 แม้ว่าอังกฤษจะให้เอกราชแก่มาเลเซียใน พ.ศ. 2506 และได้ถอนกำลังในการปราบปราม CPM ไปก่อนหน้านีก็ตาม แต่ CPM ยังคงมีการทำทลายรัฐบาลสหพันธรัฐมลายาอย่างต่อเนื่องจนจบถึงการสิ้นสุดของ สงครามเย็น ดังนั้นผู้นำมาเลเซียจึงลำดับความสำคัญของปัญหาทางความมั่นคงจาก CPM เป็นลำดับต้นๆ ซึ่งหมายถึงความอยู่รอดทางการเมืองอีกด้วย แต่ผู้นำประเทศไทยมีทัศนคติและวิธีรับมือกับปัญหาดังกล่าว

ที่แตกต่างจากมาเลเซีย เพื่อลดปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ฝ่ายไทยได้เจรจาตกลงกับจีนเป็ง (Chin Peng) ผู้นำ CPM ว่าทางการไทยจะไม่ปราบปราม CPM トラバドที่ CPM ไม่สร้างความวุ่นวายในอาณาเขตไทย จากข้อตกลงดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยไม่รู้สึกว่า CPM ไม่ได้เป็นภัยทางความมั่นคงแต่เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในแผ่นดินไทยเท่านั้น (Thomas 1977, 374) การแลกเปลี่ยนดังกล่าวช่วยลดปัญหาทางความมั่นคงได้ประการหนึ่งสำหรับประเทศไทย ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมาเลเซียเกรงกลัวภัยจากคอมมิวนิสต์จาก CPM แต่รัฐบาลไทยสามารถจัดการปัญหาดังกล่าวจึงไม่รู้สึกว่า CPM มีความท้าทายต่อความมั่นคงของประเทศมากนัก

ในทางกลับกันรัฐบาลไทยมีความกังวลต่อปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐไทยยังมีความสงสัยในเจตนาของรัฐบาลมาเลเซีย ซึ่งบางครั้งเจ้าหน้าที่ไทยมองว่าเพิกเฉยต่อการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนของประเทศไทย (Surin 1982, 31) แม้ว่าทั้ง 2 ประเทศจะมีการลำดับความสำคัญของปัญหาทางความมั่นคงต่างกัน แต่ในที่สุดมุมมองที่ต่างกันได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้วยหลักคิดประเทศสมาชิกอาเซียนที่เชื่อว่าภูมิภาคจะมีเสถียรภาพต่อเมื่อแต่ละประเทศสมาชิกมีความเข้มแข็ง ความเชื่อดังกล่าวเป็นที่มาของหลักการไม่แทรกแซงระหว่างกันและกัน กล่าวคือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของซึ่งกันและกันนั้นเป็นเครื่องรับประกันว่าต่างฝ่ายจะสามารถจัดการปัญหาการสร้างรัฐและการสร้างชาติ ซึ่งในบางครั้งอาจหมายถึงการใช้ความรุนแรงเพื่อบรรลุเป้าหมายได้ โดยที่ประเทศเพื่อนบ้านจะไม่เข้ามาวิพากษ์วิจารณ์หรือแทรกแซงแต่อย่างใด การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงภายในประเทศของสมาชิกอาเซียนนั้นมีความสำคัญอย่างมากภายใต้บริบทของสงครามเย็น เพราะเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหมายถึงการที่ประชาชนในประเทศกินดีอยู่ดี อันหมายถึงการมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีที่จะเพิ่มความชอบธรรมและการสนับสนุนให้กับรัฐบาล เมื่อนั้นลัทธิคอมมิวนิสต์จะกลายเป็นสิ่งที่ไม่น่าสนใจอีกต่อไป ฐานความคิดของการสร้างเสถียรภาพการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศ จึงหมายถึงการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับแต่ละประเทศเพื่อความมั่นคงโดยรวมของภูมิภาคอีกด้วย

เสถียรภาพของประเทศไทยมีความสำคัญต่อมาเลเซียไม่ใช่เพียงเพราะจะรักษาเสถียรภาพภายในภูมิภาคอย่างเดียว แต่ดินแดนของประเทศไทยได้กลายเป็นรัฐกันชนสำหรับมาเลเซีย (Thomas 1977, 372) ดังนั้นการสนับสนุนการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ในจังหวัดชายแดนของประเทศไทยจึงกลายเป็นเรื่องที่ไม่คุ้มเสียสำหรับรัฐบาลมาเลเซียด้วยหลายปัจจัยด้วยกัน และถึงแม้ว่ามาเลเซียจะตัดสินใจสนับสนุนการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ไม่แน่ว่าประเทศตะวันตกจะสนับสนุนการปรับเปลี่ยนเขตแดนของประเทศไทยหรือไม่ จากที่กล่าวมาข้างต้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ในช่วงที่มีการปลดแอกดินแดนที่เคยอยู่ภายใต้ตะวันตก ทั้งสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรยังไม่มีที่ท่าว่า จะรวมดินแดนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นส่วนหนึ่งของมาเลเซีย นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศที่มีความพยายามที่จะรักษาเขตแดนของรัฐในปัจจุบันไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิ ในการกำหนดชีวิตตนเอง (Self-Determination) จึงไม่ได้เป็นหลักประกันสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อการประกาศเอกราช และกฎหมายระหว่างประเทศก็กำหนดให้เส้นพรมแดนที่ประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมกำหนดไว้มีความศักดิ์สิทธิ์ (Sacrosanct) และยากที่จะเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ กฎบัตรสหประชาชาติยังมีความพยายามสร้างหลักการเพื่อป้องกันความขัดแย้ง โดยมีการส่งเสริมให้ รัฐต่างๆ เคารพความแตกต่างกันและยอมรับความหลากหลายของชนกลุ่มน้อย เช่น International Covenant on Civil and Political Rights พ.ศ. 2509 ที่ส่งเสริมให้รัฐมีการเคารพสิทธิทางวัฒนธรรม และศาสนาของชนกลุ่มน้อย หรือการส่งเสริมให้รัฐกระจายอำนาจเพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์ได้มีอำนาจส่วนหนึ่ง ในการบริหารจัดการทรัพยากร หรือวัฒนธรรมเฉพาะในพื้นที่ ดังนั้น บรรทัดฐานและกฎหมายระหว่างประเทศ จึงได้เป็นกลไกรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐ และโลกด้วย ดังนั้น แม้ว่าชาวมลายูในรัฐทางเหนือ ของมาเลเซียจะมีความสัมพันธ์กับประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนของประเทศไทย ด้วยข้อจำกัด ของกฎหมายและบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ประกอบกับภัยทางความมั่นคงร่วมกันทำให้มาเลเซีย ไม่ดำเนินการใดๆ ที่เป็นลักษณะการสนับสนุนการเคลื่อนไหว หรือการปกป้องประชากรในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันจะเป็นการผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุผลต่างๆ และการประเมินสถานการณ์ทางความมั่นคงในขณะนั้นทั้ง 2 ประเทศ จึงมีความร่วมมือกัน ตั้งแต่ พ.ศ. 2495 เจ้าหน้าที่ทางด้านความมั่นคงของทั้ง 2 ประเทศมีการแลกเปลี่ยน ข่าวกรองเพื่อรับมือกับปัญหาทางความมั่นคงในบริเวณชายแดนของทั้ง 2 ประเทศ ต่อมาใน พ.ศ. 2508 ทั้ง 2 ประเทศตกลงที่จะร่วมมือกันมากขึ้น โดยเฉพาะในการปราบปรามภัยจากการขยายอิทธิพลของ ลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ข้อตกลงดังกล่าวได้อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ของมาเลเซียข้ามเข้ามาในดินแดนของไทยเพื่อไล่ล่าสมาชิก CPM ข้อตกลงดังกล่าวสร้างความไม่พอใจ ของกลุ่มบางกลุ่มในประเทศไทยที่สร้างกระแสต่อต้านการลู่ล้าอิทธิปไตยของไทยของเจ้าหน้าที่มาเลเซีย ดังนั้นนอกจากทั้ง 2 ประเทศได้เล็งเห็นความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกันในการรักษาชายแดนระหว่างทั้ง 2 ประเทศแล้ว แต่ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ผลักดันความร่วมมือดังกล่าว ประเทศไทยเกรงกลัวภัยคอมมิวนิสต์ ทางฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ เวทีสงครามเวียดนามกำลังแผ่ขยายและครอบคลุมไปทั่วพื้นที่ อินโดจีน ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลมาเลเซียเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งจัดการกับปัญหาคอมมิวนิสต์ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทที่เพิ่งมีความขัดแย้งระหว่างชาวมลายูและชาวจีนในมาเลเซียใน พ.ศ. 2512

จนเป็นผลให้ประกาศนโยบาย NEP เพื่อส่งเสริมสถานะของชาวมลายูในระบบเศรษฐกิจ และเพิ่มบทบาทชาวมลายูในเวทีทางการเมือง เพื่อปกป้องสิทธิของชาวบุมิบุตร (Bumiputera) ภายใต้บริบทดังกล่าว ยิ่งทำให้รัฐบาลกลางต้องเร่งจัดการกับภัยจาก CPM

แต่เมื่อถึงสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) รัฐบาลก็ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และเล็งเห็นถึงความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีลักษณะประนีประนอม (Accommodation) มากขึ้น เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น รวมไปถึงการนิรโทษกรรมภายใต้โครงการได้รื้อฟื้นให้แก่กลุ่มบุคคลที่ใช้ความรุนแรง นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท. 43) ทั้ง 2 สามารถสร้างเครือข่ายและรักษาความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำชุมชนและสร้างความรู้สึกให้คนในพื้นที่รู้สึกว่าคุณมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ มากขึ้น ผลจากการใช้นโยบายนี้คือความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ลดลงไปมาก ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 กลุ่มพูโล พูโลใหม่ และ BRN มีการรวมตัวกันภายใต้ชื่อเบอร์ซาตู (Bersatu) เพื่อยกระดับการต่อสู้ขึ้นมาใหม่ แต่รัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียได้ตอบสนองการณ์ด้วยการร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น และแม้ว่าจะมีการอนุญาตให้แกนนำอย่าง วัน अबดุลกาเดร์ เจ๊ะมัน (Wan Kadir Che Man) ผู้ก่อตั้ง เบอร์ซาตูได้พำนักอยู่ในมาเลเซีย แต่รัฐบาลมาเลเซียยังคงประกาศต่อต้านการเคลื่อนไหวทางอาวุธโดยกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนของประเทศไทย (Liow and Don 2010, 7) โดยเฉพาะในช่วงราวๆ ปี พ.ศ. 2530 ตัวแทนของกลุ่มพูโลถูกรัฐบาลมาเลเซียจับตัวไปในขณะที่กำลังพูดคุยกับทางการไทยเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้ง (Hunter 2013) ในขณะเดียวกัน แม้ว่ามาเลเซียต้องการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศไทยแล้ว มาเลเซียจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยภายในประเทศและความสัมพันธ์ทางกลุ่มชาติพันธุ์อีกด้วย

ใน พ.ศ. 2536 ได้มีความพยายามที่รักษาความมั่นคงตรงบริเวณชายแดนเพื่อรองรับ แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle, IMT-GT) ซึ่งได้กลายเป็นข้อจำกัดของการเคลื่อนไหวและการปฏิบัติการของกลุ่มต่างๆ เป็นอย่างมาก (Camilleri, 2008, 72) นอกจากนี้ การข้ามระหว่างชายแดนทั้ง 2 ฝั่งจึงไม่สะดวกเท่าที่เคยจึงเป็นปัญหาในการหลบซ่อนสำหรับกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ จนนำมาสู่การจับกุมแกนนำของพูโลที่รัฐกลันตันอย่างเช่น अबดุล ราห์มาน บาโซ (Abdul Rahman Bazo) (Chalk 2008, 7) ด้วยปัจจัยเหล่านี้ ทำให้การเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกจำกัด และการก่อเหตุได้ลดลงตามลำดับ

สรุป

จะเห็นได้ว่าพลวัตระหว่างปัจจัยในระดับปัจเจก รัฐ และระบบระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เราจะเห็นได้ว่าสาเหตุของความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากนโยบายรวมศูนย์อำนาจ และนโยบายผสมกลมกลืนของรัฐบาลไทย แต่ปัญหาขัดแย้งดังกล่าวได้กลายเป็นปัญหาข้ามชาติ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนเชื้อสายมลายู ที่แม้ว่าจะถูกแบ่งแยกด้วยพรมที่เป็นการตกลงกันระหว่างผู้นำอังกฤษและสยาม กลับถูกเชื่อมโยงด้วยสายสัมพันธ์ทางศาสนาและวัฒนธรรม รวมทั้งขบวนการแนวร่วมมลายู ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวจากกลุ่มชาวมุสลิมเชื้อสายมลายูที่อยู่ในประเทศไทยและมาเลเซีย นอกจากนี้ยังเกิดกระแสเรียกร้องในรูปแบบ Irredentism จากพรรค PAS และประชาชนในรัฐทางเหนือของมาเลเซีย ที่คอยให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่กระแสดังกล่าวได้ลดลงตามลำดับเมื่อมหาอำนาจได้สนับสนุนการแบ่งเขตแดนตามสนธิสัญญาอังกฤษสยาม

แม้ว่าปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีความเชื่อมโยงในระดับประชาชน การเมืองในท้องถิ่น และความรู้สึกชาตินิยมในโลกมลายู แต่ปัจจัยที่ช่วยรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไว้ได้คือ ปัจจัยทางด้านการเมืองภายในของมาเลเซียเอง พรรค UMNO ซึ่งถือครองอำนาจหลังเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างคนมลายูและคนจีน ใน พ.ศ. 2512 นอกจาก UMNO จะรักษาอำนาจไว้ได้ จุดยืนและแนวทางต่อปัญหาในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการไม่แทรกแซงระหว่างกันของอาเซียน

นอกจากนี้ ทั้งประเทศไทยและประเทศมาเลเซียยังเล็งเห็นประโยชน์ร่วมกันที่จะสร้างความเข้มแข็งระหว่างชายแดนเพื่อลดจุดเสี่ยงของการแผ่ขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ แม้ว่าประเทศไทยและประเทศมาเลเซียในบางครั้งอาจจะมีการลำดับความสำคัญของปัญหาทางความมั่นคงที่ต่างกัน ทำให้อาจจะเกิดความไม่ลงรอยกัน และเกิดความเคลือบแคลงใจระหว่างกัน ทั้งนี้ความไม่ลงรอยไม่ได้มีผลเสียต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีในระดับที่น่าเป็นห่วง เพราะทั้ง 2 ประเทศเล็งเห็นความสำคัญและผลประโยชน์ของความร่วมมือมากกว่าความขัดแย้ง

บทที่ 3

ความขัดแย้งและความร่วมมือหลัง พ.ศ. 2547

บทนำ

แม้ว่าเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะลดลงในช่วงรัฐบาล พลเอก เปรม แต่เหตุการณ์ไม่สงบค่อยๆ เพิ่มจำนวนมากขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2544 แต่ปะทุขึ้นมาอย่างเต็มรูปแบบ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ความขัดแย้งดังกล่าวเริ่มปรากฏในรูปแบบของการโจมตี และปล้นปืนในค่ายทหาร ปฏิบัติการทักษิณพัฒนาที่ 34 ในอำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส พร้อมกับการเผาโรงเรียนจำนวน 18 แห่ง เพื่อหันเหความสนใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง เหตุการณ์ทั้งหมดแสดงให้เห็นถึงการร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติการในการวางแผนและการเตรียมการเป็นอย่างดี หลังจากนั้นก็มีเหตุการณ์ความรุนแรงครั้งใหญ่ที่นักสิทธิมนุษยชนและนานาชาติประณามการกระทำที่เกินกว่าเหตุของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างเช่น เหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ (Krue Ze) และเหตุการณ์ตากใบ (Tak Bai) ซึ่งเกิดในปี พ.ศ. 2547 ทั้งสิ้น พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้กลายเป็นพื้นที่ที่มีการสังหาร และการโจมตีรายวันตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันมีผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ถึง 6,500 กว่าราย และบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก จากสถิติพบว่าตัวเลขการเสียชีวิตของชาวมุสลิมมีมากกว่า ชาวพุทธ (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2559) เชื่อกันว่าชาวมุสลิมที่เสียชีวิตเป็นค่าตอบแทนสำหรับชาวมุสลิมที่ให้ความร่วมมือกับรัฐ (สถาบันพระปกเกล้า 2552, 41)

ในบทนี้จะวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา และการเปลี่ยนแปลงในระดับปัจเจก ระดับรัฐ และระดับระบบระหว่างประเทศจากในอดีต ปัจจัยสำคัญที่เปลี่ยนไปคือระดับการเคลื่อนไหวในพื้นที่ในปัจจุบัน ซึ่งได้กลายเป็นการเคลื่อนไหวที่จำกัดเฉพาะท้องถิ่น (Localised) และไม่ได้มีการสนับสนุนจากภายนอก แม้ว่าจะเป็นการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นหรือพรรคการเมือง PAS หรือกลุ่มการก่อการร้ายสากลก็ตาม

แต่สิ่งที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากอดีตคือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียยังอยู่ในระดับที่ตึง อาจจะมีเพียงกรณีที่ชาวมลายูมุสลิมจำนวน 131 คน ได้หลบหนีเข้าไปในมาเลเซียในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการปะทะกันทางวาทะระหว่างผู้นำของประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย แม้ว่าเหตุการณ์ในช่วงปีนั้นจะทำให้รัฐบาลไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากภาคส่วนต่างๆ อย่างประชาชนมาเลเซีย พรรค PAS และองค์การระหว่างประเทศ แต่หลังจากรัฐประหาร

พ.ศ. 2549 ในประเทศไทย กอปรกับปัจจัยการเมืองมาเลเซีย และการเล็งเห็นผลประโยชน์ของการร่วมมือระหว่างประเทศมากกว่าความขัดแย้งทำให้ความสัมพันธ์ทวิภาคีดีขึ้นตามลำดับ

เหตุการณ์ความรุนแรงตั้งแต่ พ.ศ. 2547

ปี พ.ศ. 2547 นับว่าเป็นปีที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงที่คร่าชีวิต และสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ เหตุการณ์เหล่านี้ยังมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และสร้างความริ้วฉานระหว่างคนในชุมชน เหตุการณ์ใหญ่ๆ ในปี พ.ศ. 2547 อาจจะเรียกได้ว่าเป็นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ ซึ่งจากการเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้เป็นที่รู้จักของคนนอกพื้นที่สักเท่าไร ได้เริ่มได้รับความสนใจจากสื่อ NGO และนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศมากขึ้น

ความรุนแรงเปิดฉากอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2547 โดยการปล้นปืนจำนวน 413 กระบอก จากกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ อำเภोजะเอย์ริง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ผู้ก่อเหตุได้เผาโรงเรียนจำนวน 18 แห่ง เพื่อเบี่ยงเบนความสนใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ในอดีตกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีจำนวนมากแต่ขาดการประสานระหว่างกลุ่ม แต่เหตุการณ์ในวันที่ 4 มกราคม กลับแสดงให้เห็นถึงการร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติการในการวางแผนและการเตรียมการเป็นอย่างดี หลังจากนั้นความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังคงเกิดขึ้นเรื่อยๆ แต่รูปแบบและระดับของความรุนแรงนั้นมีการผันผวนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 กล่าวคือ เหตุการณ์และความรุนแรงมีจำนวนมากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แม้ว่าจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงจะลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 แต่เหตุการณ์กลับมีความสูญเสียต่อครั้งมากกว่าในอดีต แต่ในช่วงระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2555-2556 นั้นมีความรุนแรงมีแนวโน้มสูงขึ้น ในปี พ.ศ. 2555 และมีการใช้คาร์บอนมากกว่า 10 ครั้ง และครั้งร้ายแรงที่สุดคือ เมื่อ 31 มีนาคม 2555 มีคาร์บอนที่เกิดขึ้นพร้อมกัน 3 จุด ใน 3 จังหวัด คือ ที่โรงแรมลีการ์เดน ในอำเภอบาเจาะใหญ่ จังหวัดสงขลา พื้นที่ชุมชนในจังหวัดยะลา และสถานีตำรวจแม่ลาน ในปีถัดมา มีผู้เสียชีวิตรวม 14 คน หนึ่งในนั้นเป็นนักท่องเที่ยวชาวมาเลเซียและมีผู้บาดเจ็บอีกกว่า 500 คน ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556 ผู้ก่อความไม่สงบยังได้ยกกำลังบุกตีค่ายนาวิกโยธินที่นราธิวาสเกิดการสู้รบหนักและฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบถูกยิงเสียชีวิตรวม 17 คน (ไทยโพสต์ 31 ธันวาคม 2556) ส่วนความรุนแรงในพื้นที่ภาคใต้หลังจากเกิดรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 นั้นลดลงในช่วงแรกหลังจากการเกิดรัฐประหาร แต่ก็ยังคงมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักข่าวอิศรา 2 พฤศจิกายน 2557)

หลายฝ่ายมีความเห็นพ้องต้องกันว่าความรุนแรงที่ปะทุขึ้นมาเป็นผลมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) ที่ยุบการทำงานของ ศอ.บต. และ พตท. 43 ในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2545 การตัดสินใจนี้ที่นำมาซึ่งการสิ้นสุดของเครือข่ายระหว่าง

เจ้าหน้าที่รัฐและคนในท้องถิ่น และนอกจากนี้ ยังมีการใช้ความรุนแรงตอบโต้กับความรุนแรง ซึ่งเป็น การจัดการปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าการแก้ไขต้นต่อของความขัดแย้ง และเป็นปัจจัยประการสำคัญที่ทำให้ ความขัดแย้งขยายตัวเพราะจะยิ่งสร้างความไม่พอใจของคนในพื้นที่ เราจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ความรุนแรง ปะทุขึ้นมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีเหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงการกระทำเกินกว่าเหตุของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายความมั่นคง ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ เหตุการณ์ที่มีสียดกรือเซะซึ่งเกิดขึ้นในวันที่ 28 เมษายน นั้น อันเป็นผลมาจากการที่ผู้ต้องสงสัยจำนวนประมาณ 30 คน ได้เข้าไปหลบซ่อนในมัสยิดกรือเซะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงจึงตัดสินใจปิดล้อมและใช้ระเบิดมือและอาวุธจนเป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ในมัสยิด เสียชีวิตทั้งหมด แต่เหตุการณ์ความรุนแรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐยังมีผลเสียต่อความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศโดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย ในตอนนั้นรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ไม่ได้แสดงความเสียใจ หรือความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ และยังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงไม่ได้ทำเกินกว่าเหตุ

นอกจากเหตุการณ์ที่มีสียดกรือเซะแล้ว ยังมีเหตุการณ์ตากใบ และการฆ่าและการหายตัว ของบุคคลต่างๆ อย่างเช่น นักสิทธิมนุษยชน เหตุการณ์ตากใบเกิดขึ้นในวันที่ 25 ตุลาคม 2547 เมื่อมีผู้ชุมนุมที่พยายามปิดล้อมสถานีตำรวจเพื่อเรียกร้องการปล่อยตัวของผู้ต้องสงสัยที่ถูกจับตัวไป เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงได้ใช้แก๊สน้ำตาและยิงตอบโต้ ซึ่งนำมาสู่การจับกุมผู้ชุมนุมเพื่อนำไปส่ง ยังค่ายทหารในจังหวัดปัตตานี แต่รถที่บรรทุกผู้ชุมนุมเป็นจำนวนมากจนเกิดสภาพแออัดประกอบกับ การเดินทางที่ใช้เวลาประมาณ 4-5 ชั่วโมงทำให้คนจำนวน 85 คน ได้เสียชีวิตลงอันเนื่องจากขาดอากาศหายใจ การเสียชีวิตและภาพเหตุการณ์ที่ปรากฏให้เห็นในสื่อและคลิปที่ถูกเผยแพร่แสดงถึงความรุนแรงและ การกระทำที่เกินกว่าเหตุต่อผู้ชุมนุม เช่น การเตะและทุบตีประชาชนที่ถูกจับมัดและนอนอยู่บนพื้น คณะกรรมการสอบสวนอิสระได้ยอมรับในความบกพร่องของการปฏิบัติหน้าที่ของทหารพราน โดยเฉพาะ การใช้ลูกกระสุนจริงและการขาดการปฏิบัติที่หน้าที่ตามหลักสากล (คณะกรรมการอิสระตรวจสอบ ข้อเท็จจริงกรณีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอดากใบ จังหวัดนราธิวาส 2547)

ตลอดทั้งสมัยของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร การจัดการปัญหาความขัดแย้ง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะเชิงกร้าว อันเป็นผลให้กลุ่มสิทธิมนุษยชนทั้งในและต่างประเทศ ประณามความรุนแรง นอกจากนี้ความรุนแรงที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นรายวันทำให้มีประชาชนในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้หนีไปพำนักที่มาเลเซียอันเป็นฉนวนสำคัญในการทำให้ความสัมพันธ์ทวิภาคีแย่งลงเป็นลำดับ มาเลเซียไม่ได้เป็นประเทศเดียวที่ไม่พอใจต่อการปฏิบัติต่อชาวมลายูมุสลิม แต่ยังมีประเทศอื่นๆ รวมทั้ง องค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติที่ออกมามีวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลไทยในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (*Bangkok Post* 15 September 2006)

ปัญหาความสัมพันธ์ไทย-มาเลเซียในปี พ.ศ. 2548 กรณีการหลบหนี เข้ามาเลเซียของชาวมุสลิมจำนวน 131 คน

ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้นำมาสู่ความรู้สึกในหมู่ประชาชนว่ารัฐบาลไทยไม่สามารถคุ้มครองชีวิตของเขาได้ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2548 เกิดการอพยพของชาวมุสลิมจำนวน 131 คนจากจังหวัดนราธิวาส โดยส่วนใหญ่มาจากอำเภอสุโงหงปาดีและสุโงหง โก-ลก (ไครซิสกรุป 2548, 19) ชาวมุสลิมกลุ่มนี้ได้เดินทางไปที่รัฐกลันตัน ด้วยเหตุผลต่างๆ แต่ส่วนใหญ่แล้ว น่าจะเกิดจากความรุนแรง และภาวะกลัวต่อการจับกุมโดยพลการและวิสามัญฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น จากเหตุการณ์ดังกล่าวประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากองค์การระหว่างประเทศ และประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศในตะวันออกกลางและมาเลเซียด้วย นอกจากนี้ เหตุการณ์ในช่วงเดือนสิงหาคมเป็นที่มาของการเปิดฉากปะทะกันด้วยวาจาระหว่างผู้นำประเทศและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงของทั้งประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย

การปะทะกันทางวาจาเริ่มจากความเห็นที่แตกต่างต่อชาวมลายูมุสลิมที่หลบหนีเข้าไปในมาเลเซีย แต่บานปลายเพราะทั้ง 2 ฝ่ายขาดการประสานและดำเนินการตามหลักการทูตที่ดี จนผู้นำและฝ่ายทางการเมืองของทั้ง 2 ประเทศได้หยิบยกเหตุการณ์ดังกล่าวมาปะทะกันผ่านสื่อ ความไม่ลงรอยกันทางความเห็นของปัญหาเกิดจากการที่ทางฝ่ายรัฐบาลไทยเชื่อว่าผู้ที่ขอลี้ภัยในมาเลเซียไม่ใช่ประชาชนธรรมดา แต่เป็นสมาชิกของกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่ แต่ทางฝ่ายไทยเองอาจจะมีการใช้คำเรียกหรือวาทกรรมที่ต่างกัน พันตำรวจโท ทักษิณ ได้กล่าวหาว่าคนกลุ่มนี้เป็น “ผู้ก่อการร้าย” แต่กระทรวงการต่างประเทศไทยได้ใช้คำแทนที่ที่ “เบา” ลง โดยเชื่อว่าคนกลุ่มนี้เป็นสมาชิกของพวโลที่ต้องการที่จะสร้างสถานการณ์และเผยแพร่ข้อมูลที่ผิด ทั้งนี้ทางกระทรวงฯ เชื่อว่าที่พวโลทำเช่นนี้ก็เพื่อให้ชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้คล้อยตามและหลบหนีในมาเลเซียด้วย (*The Star* 8 September 2005) นอกจากนี้ มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่ให้การสัมภาษณ์ทางสื่อตีพิมพ์เชื่อว่าผู้ที่หลบหนีเข้าไปอยู่ในมาเลเซียมีความต้องการที่จะดึงดูดความสนใจจากต่างประเทศ (Surin 2005) ทางด้านพวโลเองก็ปฏิเสธและโต้ตอบการกล่าวหาของกระทรวงฯ และกำชับว่าผู้ที่หลบหนีเข้ามาเลเซียเป็นเพียงชาวบ้านชาวมลายูมุสลิมที่มีวัตถุประสงค์ในการหลบหนีความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะความรุนแรงที่เกิดจากการประกาศภาวะฉุกเฉินของรัฐบาลไทยที่เปิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงกระทำเกินกว่าเหตุ (Don 2005)

การปะทะกันด้วยวาจาดูเหมือนว่าจะไม่ยุติง่ายๆ เมื่อรัฐมนตรีกลาโหม พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ได้กล่าวหาว่ามาเลเซียส่งเสริมการจัดตั้งการประชุมระหว่างแกนนำกลุ่มเคลื่อนไหวที่ลี้ภัย เพื่อวางแผนในการก่อเหตุในประเทศไทย (*The Nation* 10 September 2005) โดยที่รองนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย นายนาจิบ ราซัค ได้โต้ตอบโดยเรียกร้องให้รัฐบาลไทยแสดงหลักฐานในการกล่าวหา

ครั้งนี้ (Bangkok Post 12 September 2005) จริงๆ แล้วการนัดประชุมที่ลังกาวิที พลเอก ธรรมรักษ์ ได้กล่าวถึงคือความพยายามของมหาเธร์ โมฮัมหมัด อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ในช่วงระหว่างปลายปี พ.ศ. 2548 ถึงประมาณต้นปี พ.ศ. 2549 ในการประสานให้มีการพูดคุยระหว่างทางการไทยและหัวหน้ากลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ ที่เกาะลังกาวิ ประเทศมาเลเซีย โดยมี พลเอก ไวกจน์ ศรีนวล และ พลเอกวินัย ภัททิยกุล เป็นตัวแทนอย่างไม่เป็นทางการจากฝ่ายทางการไทยเพื่อเข้าร่วมในการพูดคุยครั้งนี้ (The Nation 8 October 2006) แต่เพื่อไม่ให้กระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาเธร์ ได้ดำเนินการในฐานะหัวหน้า NGO ที่มีชื่อว่า Perdana Global Peace Organisation (PGPO) มหาเธร์ มีเป้าหมายในการร่างชุดข้อเสนอเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง และเพื่อให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้ยุติการต่อสู้ชั่วคราว ท้ายที่สุดมีการรายงานว่ามีข้อตกลงเกิดขึ้นจากการพูดคุยครั้งนี้ที่มีชื่อว่า Joint Peace and Development Plan for South Thailand ถึงแม้ว่าทางการไทยจะรับรู้ถึงการพูดคุยในครั้งนี้ และมหาเธร์ได้พบกับ นายอานันท์ ปันยารชุน ก่อนที่จะเริ่มการพูดคุยเพื่อหาผู้สนับสนุนจากฝ่ายไทย (The Nation 8 October 2006) แต่สุดท้ายรัฐบาลไทยไม่ได้รับรองข้อตกลงดังกล่าว (The Nation 12 October 2006) ปัจจัยส่วนหนึ่ง มาจากการที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ยังไม่เห็นด้วยกับการพูดคุยกับ “กลุ่มโจร” ในตอนนั้น แต่ในภายหลัง พันตำรวจโท ทักษิณ ได้ปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อการพูดคุยกับเคลื่อนไหวต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้จากการริเริ่มการพูดคุยกับกลุ่มเคลื่อนไหวใน พ.ศ. 2556 ในช่วงสมัย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จากคำพูดและการกล่าวหาของฝ่ายไทยทำให้มาเลเซีย โต้ตอบต่อสถานการณ์ โดยการอนุญาตให้ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) เข้ามาสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัยจำนวน 131 คน เพื่อค้นหาความจริง มาเลเซียยังเรียกร้องให้ประเทศไทยประกันความปลอดภัยของชาวมลายูมุสลิมในประเทศไทยทุกคน การกระทำของมาเลเซียสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก และในที่ประชุมสุดยอด อาเซียน-สหประชาชาติ (ASEAN - UN Summit) ที่กรุงนิวยอร์ก พันตำรวจโท ทักษิณได้วิพากษ์วิจารณ์ การทำงานของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ โดยตั้งคำถามว่าทำไมถึงยอมปล่อยให้หน่วยงาน ตกเป็นเครื่องมือทางการเมือง อันเป็นผลทำให้เกิดความเข้าใจผิดและสร้างความตึงเครียดระหว่าง ประเทศไทยและมาเลเซีย (Macan-Markar 2005; Bangkok Post 15 September 2005)

ประเทศมาเลเซียไม่ได้เพียงเชิญให้ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติมีส่วนเกี่ยวกับการค้นหาความจริงเท่านั้น แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดาโต๊ะ สรี อิชามุดิน ตุน ฮุสเซนยังขู่ว่าจะเรียกร้องให้ อาเซียนเป็นตัวกลางในการยุติความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (Supalak 2005) นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตันศรี ดาโต๊ะ เสรี ซายิด ฮามิด อัลบาร์ (Tan Sri Datuk Seri Syed Hamid bin Syed Jaafar Albar) ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเหตุการณ์ทั้งหมด จนทำให้ รัฐบาลไทยเรียกเอกอัครราชทูตมาเลเซียประจำประเทศไทย Shaarani Ibrahim เพื่อประท้วงและคัดค้าน การแถลงออกสื่อของรัฐมนตรีทั้ง 2 ว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศไทย

จากประเด็นปัญหาในระดับท้องถิ่นได้บานปลายจนกลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียที่มีความสัมพันธ์ในระดับดีตั้งแต่สงครามเย็น การที่จะทำความเข้าใจถึงการโต้ตอบจากมาเลเซียที่มีต่อประเทศไทยจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงความลำบากใจของมาเลเซียเสียก่อน รัฐบาลมาเลเซียจำเป็นต้องโต้ตอบกับสถานการณ์ที่กระทบถึงชายแดนมาเลเซีย และจะต้องคำนึงถึงกระแสภายในประเทศรวมทั้งการเคลื่อนไหวของพรรค PAS ด้วย ในวันที่ 7 กันยายน นายกามารุดดิน จัฟฟาร์ เลขาธิการพรรค PAS ได้ออกแถลงการณ์ว่า “ตกใจอย่างยิ่งและไม่พอใจกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์พลเรือนชาวมุสลิม” ในภาคใต้ของไทย และได้เรียกร้องให้รัฐบาลมาเลเซียในฐานะประเทศประธานองค์การการประชุมอิสลาม “จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาตรวจสอบเรื่องนี้” (ไครซีสกรู๊ป 2548, 25) นอกจากนี้ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2548 มีนักเคลื่อนไหวชาวมุสลิมมาเลเซียมาประท้วงบริเวณหน้าสถานทูตไทยประจำกรุงกัวลาลัมเปอร์เพื่อต่อต้านการกระทำของรัฐบาลไทยต่อชาวมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่ง พันตำรวจโท ทักษิณมองเพียงว่าผู้ประท้วงเป็นส่วนของกลุ่มเคลื่อนไหว (Bangkok Post 5 October 2005)

นอกจากกระแสการเมืองภายในประเทศแล้ว มาเลเซียยังต้องคำนึงถึงบทบาทและสมาชิกภาพของตนในองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ในด้านหนึ่งรัฐบาลมาเลเซียต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศไทย โดยถือหลักไม่แทรกแซงกิจการภายในของซึ่งกันและกัน ซึ่งหมายรวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลไทยต่อคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่อีกด้านหนึ่ง มาเลเซียยังเป็นสมาชิกขององค์การการประชุมอิสลาม และในฐานะที่มาเลเซียเป็นประธานองค์การการประชุมอิสลามในช่วงปี พ.ศ. 2546-2551 มาเลเซียจึงมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะแสดงบทบาทในการให้การคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่เป็นคนมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแสดงจุดยืนต่อเหตุการณ์ความรุนแรงทั้งหมดเลขาธิการองค์การการประชุมอิสลาม นายเอกเมลเลดดิน อิกซาโนกล (Ekmeleddin Ihsanoglu) เองได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแสดงความเป็นห่วงต่อ “สถานการณ์ทางความมั่นคงที่คร่าชีวิตผู้บริสุทธิ์เป็นจำนวนมากและที่บีบบังคับให้ประชาชนต้องหนีจากบ้านของตัวเอง” แต่สุดท้าย พันตำรวจโท ทักษิณ ได้มองการแถลงการณ์ดังกล่าวว่าเป็นการแทรกแซงระหว่างประเทศ และโต้ตอบโดยการบอกให้นายเอกเมลเลดดิน อิกซาโนกล กลับไปอ่านคัมภีร์อัลกุรอานให้ละเอียดเพราะมีการระบุให้ชาวมุสลิมทุกคนต้องเคารพกฎหมายของแผ่นดิน (The Nation 20 October 2005)

จริงๆ แล้วการข้ามชายแดนในอดีตเป็นเรื่องปกติ นอกจากนี้มีประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวนไม่น้อยที่ถือ 2 สัญชาติ แต่ข้อแตกต่างจากเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2548 คือ ทั้ง 2 ประเทศ ไม่สามารถจัดการและจำกัดผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ผู้นำทางการเมืองฝ่ายต่างๆ กลับตีแผ่

ให้กลายเป็นเรื่องใหญ่จนกระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยไม่จำเป็น ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจาก บุคลิกส่วนตัวของผู้นำทั้ง 2 ฝ่าย ที่มีลักษณะแข็งกร้าว เมื่อการปะทะกันทางวาทะระหว่างประเทศได้ส่งลง ทางฝ่ายรัฐบาลมาเลเซียได้อนุญาตให้ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ไทยได้เข้าไปเยี่ยมชามลายูมุสลิมที่หลบหนีเข้าไป ในมาเลเซีย (*The Nation* 13 September 2005)

ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และระหว่างประเทศไทยและ มาเลเซียที่เหมือนจะแย่งกลับดีขึ้นตามลำดับด้วยปัจจัยทางการเมืองภายในของประเทศไทยเอง กล่าวคือ ในวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เกิดรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจจาก พันตำรวจโท ทักษิณ หลังจากนั้น พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ พลเอก สุรยุทธ์ ได้กล่าว คำขอโทษต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อเหตุการณ์ต่างๆ ที่กระทำเกินกว่าเหตุของ ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและความผิดพลาดอื่นๆ รัฐบาลสุรยุทธ์ยังได้รื้อฟื้น ศอ.บต. และกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) ขึ้นมาใหม่ ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานนี้ในอดีตทำหน้าที่หลักในการแก้ปัญหาขัดแย้ง ในภาคใต้ก่อนที่จะถูกยุบไปในปี พ.ศ. 2545 ในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ

การรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ:

พลวัตและความเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงภายในและภายนอกประเทศ

นอกจากปัญหาการอพยพของชาวมุสลิมจำนวน 131 คน อันเป็นที่มาของการปะทะกันทางวาทะ ระหว่างผู้นำและเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศไทยและมาเลเซียยังไม่มีเหตุการณ์ที่กระทบถึงความสัมพันธ์ ทวิภาคีอีก ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากปัจจัยหลายประการ ประการแรก การเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้มีลักษณะที่จำกัดเฉพาะที่ (Localised) ซึ่งต่างจากอดีตที่มีลักษณะข้ามชาติ (Transnational) ที่เป็นเช่นนี้ก็อันเนื่องมาจากความรู้สึกชาตินิยมที่แพร่กระจายในโลกมลายูในอดีต ประกอบกับสายสัมพันธ์ ระหว่างคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และประชากรในรัฐทางเหนือของมาเลเซียที่ทำให้มีการสนับสนุน การเคลื่อนไหวในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ เมื่อกาลเวลาผ่านไปพรรค PAS เองก็มุ่งเน้นที่จะตอบสนอง ความต้องการของประชากรในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงสำคัญของพรรค นอกจากนี้ ด้วยข้อจำกัดที่เป็น พรรคฝ่ายค้าน ทำให้ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งที่จะผลักดันประเด็นปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นนโยบายต่างประเทศ ประการที่สอง พรรค UMNO ที่ยังอยู่ในอำนาจมาโดยตลอดได้เล็งเห็นความสำคัญ ของการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศไทย เนื่องด้วยผลประโยชน์ร่วมกันทางด้านความมั่นคง และ ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงพลวัตระหว่างตัวแสดงทั้งภายในและ ภายนอกประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์และจุดยืนที่เปลี่ยนไประหว่างตัวแสดงในระดับต่างๆ มีผลจำกัดปัญหาที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย ซึ่งจะอธิบาย ในรายละเอียดดังนี้

กลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

การเคลื่อนไหวในปัจจุบันมีลักษณะจำกัดเฉพาะพื้นที่เท่านั้น และไม่มีความเชื่อมโยงหรือได้รับการสนับสนุนจากตัวแสดงจากนอกประเทศเหมือนที่เคยได้รับในอดีต แม้ว่าจะมีนักวิชาการต่างประเทศหลายคนที่ชำนาญเรื่องการก่อการร้าย อย่างเช่น Zachary Abuza (2009) และ Rohan Gunaratna, Arabinda Acharya และ Sabrina Chua (2005) มองว่าปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนภาคใต้มีสาเหตุและเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายข้ามชาติ แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงเป้าหมายและลักษณะการก่อเหตุในปัจจุบัน เราจะเห็นได้ว่าความเชื่อมโยงดังกล่าวเป็นไปได้ยากด้วยปัจจัยหลายประการ ประการแรก ผู้ที่เสียชีวิตจำนวนมากที่สุดเป็นคนมุสลิมเชื้อสายมลายู รองลงมาจะเป็นคนไทยพุทธ และคนต่างชาติ โดยเฉพาะชาวตะวันตกจะได้ไม่ตกเป็นเป้า ประการที่สอง การก่อเหตุในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะอยู่ในรูปแบบของการสังหาร การเผาสถานที่ การวางระเบิด และจะไม่มีกระโดดฆ่าตัวตายอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของการก่อการร้ายสากล ประการสุดท้าย การเรียกร้องข้อเสนอต่างๆ มีลักษณะเกี่ยวข้องกับเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น อย่างเช่น การเรียกร้องให้มีการใช้ภาษามลายูเป็นภาษาทำงานในพื้นที่ (*The Nation* 10 October 2006) บ้างก็เสนอให้ทางการไทยมีการนิรโทษกรรม มีการพัฒนาในพื้นที่ในด้านต่างๆ และอนุญาตให้ใช้ภาษามลายูในโรงเรียน (*The Nation* 12 October 2006) นอกจากนี้ วันอับดุลกาเดร์ เจ๊ะมัน ผู้นำเบอร์ซาตู ซึ่งเคยเคลื่อนไหวในอดีตได้ออกมาเรียกร้องความเท่าเทียมและความยุติธรรมสำหรับคนภาคใต้ (*The Nation* 10 October 2006) จากเอกสารและใบปลิวที่ถูกเผยแพร่ออกไปชี้ให้เห็นว่ากลุ่มผู้ก่อความรุนแรงมีความต้องการอื่นๆ ที่หลากหลาย ตั้งแต่เรียกร้องเอกราช และเขตปกครองตนเอง ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากลุ่มต่างๆ ที่เคลื่อนไหวในพื้นที่อาจจะมีการรวมกันคือการอยากได้ “อิสระ” แต่ในระดับที่ต่างกันไป นอกจากนี้ยังมีบางกลุ่มที่ไม่พอใจระบบยุติธรรมและการจับกุมและทรมานผู้ต้องสงสัยอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งกฎหมายต่างๆ อย่างเช่น กฎหมายฉุกเฉินอนุญาตให้ควบคุมผู้ต้องหาเป็นเวลา 30 วัน โดยปราศจากการตั้งข้อหาทำให้มีการจับกุมโดยขาดหลักฐานเพียงพอ ซึ่งการจับกุมอาจจะมีบางครั้งที่ไม่ได้กระทำความผิดเลยก็มี ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เป็นการเรียกร้องต่างๆ มีความเกี่ยวข้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นประเด็นข้ามชาติ

ในแง่ของจำนวนและความหลากหลายของกลุ่มเคลื่อนไหวในปัจจุบันก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากนัก จะเห็นได้ว่ากลุ่มเคลื่อนไหวในปัจจุบันยังมีกลุ่มจำนวนมาก และล้วนแต่ใช้ความรุนแรงทั้งสิ้น กลุ่มเคลื่อนไหวในปัจจุบันประกอบด้วยนักต่อสู้สองรุ่น ได้แก่ นักต่อสู้รุ่นใหม่ที่เราเรียกว่า ญูแวง (juwae มาจากคำว่า *perjuangan* ในภาษามลายูซึ่งแปลว่านักต่อสู้) เป็นผู้ปฏิบัติการในพื้นที่ในปัจจุบัน มีหลายฝ่ายเชื่อว่ามีความเป็นไปได้ว่าญูแวงจะมีความเชื่อมโยงกับ BRN แต่การเชื่อมโยงดังกล่าวไม่ได้

แปลว่าเป็นการเคลื่อนไหวภายใต้โครงสร้างองค์กรที่เป็นระบบและสั่งการได้อย่างชัดเจน ในความเป็นจริง หน่วยย่อยส่วนใหญ่ดำเนินการได้อย่างอิสระ (Liow and Don 2010, 13) และมีขนาดเล็ก ประกอบด้วย นักต่อสู้ประมาณ 10 คน ความเป็นอิสระในการปฏิบัติการเป็นอุปสรรคประการสำคัญในการควบคุม ความรุนแรงเมื่อมีการตกลงที่จะระงับเหตุการณ์กับรัฐบาลในช่วงเวลาต่างๆ กัน จนนักวิเคราะห์จำนวนมาก ได้ชี้ให้เห็นว่าการเคลื่อนไหวมีลักษณะที่ไม่มีผู้นำ หรือเป็นเครือข่ายโดยไม่มีแกนกลาง (McCargo 2008, 10) นอกจากนี้ยังเป็นที่เชื่อกันว่าคนภายนอกหน่วยย่อยหนึ่งๆ จะไม่รู้จักกัน แม้ว่าการสื่อสารระหว่าง หน่วยย่อยสามารถกระทำผ่านสัญลักษณ์หรือรหัสต่างๆ (สัมภาษณ์นักวิจัยที่ปัตตานีเมื่อ 15 เมษายน 2552; ICG 2005, 10) ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการสวไปถึงกระบวนการดำเนินงานทั้งหมดหากว่าแคว คนใดคนหนึ่งถูกจับ

นอกจากนี้ ยังมีนักต่อสู้รุ่นเก่าที่เคยมีบทบาทในการเคลื่อนไหวในพื้นที่ในช่วงสงครามเย็น ส่วนใหญ่แล้วนักต่อสู้รุ่นนี้จะพำนักอยู่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะมาเลเซีย ในปี พ.ศ. 2553 ทางกรมไทย ประเมินการว่ามีสมาชิกของกลุ่มเคลื่อนไหวที่พำนักอยู่ในมาเลเซียอยู่ประมาณ 800 คน และมีจำนวน 100 คน ที่เป็นระดับแกนนำ (Davis 2010) นักต่อสู้รุ่นนี้ไม่ได้ออกปฏิบัติการในพื้นที่ในปัจจุบัน แต่ก็มี เหตุการณ์ที่ทำให้เห็นถึงการใช้มาเลเซียเป็นที่วางแผนในการก่อเหตุในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตัวอย่างเช่น ในวันที่ 14 ธันวาคม 2552 ทางกรมมาเลเซียได้จับกุมชาวมุสลิมสัญชาติไทยจาก จังหวัดนราธิวาสจำนวน 3 คน ที่เข้าบ้านพักในกลันตันห่างจากชายแดนไทยเพียง 10 กิโลเมตร เพื่อสร้าง ระเบิดและส่งสมออาวุธ (Davis 2010) แม้ว่าจะมีเหตุการณ์เหล่านี้อยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้วนักต่อสู้รุ่นเก่า ที่พำนักอยู่ในมาเลเซียได้กลายเป็น “ตัวแทน” ในการพูดคุยกับทางการไทยในช่วงเวลาต่างๆ กัน ซึ่งมักจะ มาจากกลุ่มพูโลหรือ BRN เราจะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวในอดีตได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและ พรรคการเมืองต่างๆ ในรัฐทางเหนือของมาเลเซีย โดยเฉพาะในรัฐกลันตัน ยิ่งที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 แต่มาถึงปัจจุบันการสนับสนุนดังกล่าวแทบจะไม่เหลือเลย แต่การเคลื่อนไหวในปัจจุบันอาจจะยังมีมิติ ระหว่างประเทศตรงที่นักต่อสู้เหล่านี้ได้ใช้ประเทศมาเลเซียเป็นที่หลบหนีการจับกุมจากทางการไทย

กลุ่มเคลื่อนไหวและจุดยืนของ WSSC PAS

ตั้งแต่อดีตเราจะเห็นได้ว่าตัวแสดงที่สำคัญที่รู้สึกเห็นใจความเป็นอยู่ของชาวมลายูมุสลิม ในประเทศไทยนั้นคือพรรค PAS ซึ่งสามารถคุมที่นั่งในสภากลันตันไว้ได้ ชาวมลายูมุสลิมในไทยกับประชากร ในรัฐมาเลเซียมีความผูกพันทางภาษา ศาสนาและชาติพันธุ์ แต่สายสัมพันธ์ดังกล่าวยังมีความแนบแน่น กับประชากรในกลันตัน เนื่องจากชายแดนที่ติดกับจังหวัดนราธิวาส และในแง่ภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อการเดินทาง

ระหว่างทั้ง 2 พื้นที่ทางอำเภอสุโขทัย โกล-ลก แต่หลังจากที่กระแสชาตินิยมมลายูที่แผ่ขยายไปทั่วพื้นที่ในภูมิภาคมลายูได้ลดลงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การสนับสนุนการเคลื่อนไหวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของพรรค PAS ได้ลดลงตามลำดับ นอกจากนี้ ดอน ปาทาน (สัมภาษณ์ 28 มิถุนายน 2558) ยังให้ความเห็นว่าเมื่อกาลเวลาผ่านไปประชาชน และพรรคการเมืองต่างๆ ในรัฐทางเหนือของมาเลเซียที่เคยให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวในภาคใต้ของไทยยอมรับในสถานการณ์ และเขตแดนที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก ดาโต๊ะ นิอับดุลอาซิส บิน นิมา (Nik Aziz Nik Mat) ผู้นำจิตวิญญาณของพรรค PAS เองออกมาชักชวนให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลไทยและฝ่ายกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่หันมาไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (Don 2007) ซึ่งแสดงถึงจุดยืนของพรรค PAS ที่เปลี่ยนแปลงจากในอดีตที่เคยสนับสนุนการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบต่างๆ กัน

ทั้งนี้ Duncan McCargo มีความเห็นว่าประชากรทั่วไปและพรรค PAS ในรัฐกลันตันยังมีความเห็นใจชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคไทย แต่ความเห็นใจไม่ได้ถูกออกมาเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการ (สัมภาษณ์ 21 มิถุนายน 2558) ในช่วงที่ความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ทวีความรุนแรงภายใต้รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ พรรค PAS เองได้ออกมาแถลงการณ์และเรียกร้องให้รัฐบาลมาเลเซียแสดงจุดยืนต่อเหตุการณ์ แต่พรรค PAS ไม่ได้มีการผลักดันนโยบายปกป้องสิทธิของชาวมลายูมุสลิมในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง นโยบายของพรรคการเมืองย่อมต้องตอบสนองความต้องการของประชากรภายในประเทศมากกว่าความต้องการของประชากรภายในประเทศอื่น

ตารางที่ 3.1 ผลการเลือกตั้งของพรรค PAS ในรัฐทางเหนือของมาเลเซีย

ปีของการเลือกตั้ง	ปะลิส (จำนวนที่นั่งของ PAS ต่อจำนวนที่นั่งในสภา)	เคดะห์ (จำนวนที่นั่งของ PAS ต่อจำนวนที่นั่งในสภา)	ตรังกันนู (จำนวนที่นั่งของ PAS ต่อจำนวนที่นั่งในสภา)	กลันตัน (จำนวนที่นั่งของ PAS ต่อจำนวนที่นั่งในสภา)
2533	0/14	1/28	8/32	24/39
2538	0/15	2/36	7/32	24/43
2542	3/15	12/36	28/32	41/43
2547	1/15	5/36	4/32	24/45
2551	1/15	16/36	8/32	38/45
2556	1/15	9/36	13/32	32/45

จะเห็นได้ว่าจากผลการเลือกตั้งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2533 จนถึงการเลือกตั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2556 พรรค PAS สามารถจัดตั้งรัฐบาลในรัฐกลันตันได้ แต่ในขณะเดียวกันพรรค PAS ไม่เคยผลักดันให้ประเด็นเรื่องภาคใต้เป็นนโยบายของพรรค ในบทความของ Joseph Chinyong Liow (2004) ซึ่งให้เราเห็นว่าตั้งแต่ในอดีตถึงแม้ว่าอุดมการณ์ของพรรค PAS จะสอดคล้องกับศาสนาอิสลามและมีการเน้นชาตินิยมมลายู โดยส่วนใหญ่ พรรค PAS จะมีความพยายามผลักดันให้มาเลเซียเป็นรัฐอิสลาม หรือการเรียกร้องให้มีการบังคับใช้

กฎหมายชาริอะห์ แต่นโยบายของพรรคอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลา โดยการพิจารณากระแสของสังคม และปัจจัยทางการเมืองอื่นๆ อย่างเช่นกระแสต่อต้านการใช้อิทธิพลของพรรค UMNO ในการจัดฝ่ายตรงข้าม อย่างที่มีขึ้นในช่วงก่อนเลือกตั้งใน พ.ศ. 2542 นายอันวาร์ อิบราฮิม ซึ่งเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีมาเลเซียตั้งแต่ พ.ศ. 2536 ถึง 2541 และมีความสนิทกับนายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด เป็นอย่างมาก แต่ในภายหลังกองอันวาร์ได้วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลมหาเธร์ และที่สุดได้ถูกตัดสินจำคุกด้วยข้อหาทุจริต และร่วมเพศทางทวารหนักกับผู้ช่วยชาย คดีดังกล่าวไม่ได้เพียงสร้างกระแสต่อต้านพรรค UMNO ซึ่งมีหลายฝ่ายที่มองว่าอันวาร์ อิบราฮิม เป็นเหยื่อเคราะห์ร้ายทางการเมืองแล้ว มาเลเซียยังถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากนักสิทธิมนุษยชนและนานาชาติอีกด้วย ดังนั้นพรรค PAS แม้ว่าเน้นประเด็นศาสนา แต่สามารถปรับเปลี่ยนนโยบายของพรรคเพื่อสอดคล้องกับกระแสความต้องการของประชาชนมาเลเซีย

ถ้าดูท่าทีและนโยบายของพรรค PAS ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าพรรคยังเน้นเรื่องที่เป็นความต้องการของคนในรัฐทางเหนือของมาเลเซียที่เป็นฐานสนับสนุนสำคัญของพรรค โดยส่วนใหญ่ นโยบายจะมีความสอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลาม ตั้งแต่หลังการเลือกตั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2551 พรรค PAS มีความพยายามที่จะผลักดัน Hudud Laws ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยมีตุลาการอิสลามเป็นผู้พิจารณา ภายใต้กฎหมายดังกล่าวผู้ที่ต้องสงสัยว่าลักขโมย ผิดประเวณี และดื่มสุรา เป็นต้น จะถูกลงโทษโดยการขว้างปาก้อนหินใส่ หรือการตัดมือตัดแขน จนกลายเป็นเรื่องที่ถูกถกเถียงกันในมาเลเซีย (*Free Malaysia Today* 4 April 2015) และสร้างความแตกแยกระหว่าง PAS และพรรคฝ่ายค้านอื่นๆ ในระดับชาติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพรรค PAS อาจจะมีปัญหาประเด็นปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในบางช่วงที่อาจจะเรียกได้ว่าถึงจุดวิกฤต อย่างกรณีขบวนการมุสลิมจำนวน 131 คน ที่หลบหนีเข้าไปในมาเลเซีย แต่พรรค PAS ไม่ได้มีนโยบายที่ต่อเนื่องเกี่ยวกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ประการที่สำคัญแม้ว่าพรรค PAS จะครองที่นั่งในสภาของรัฐกลันตัน แต่พรรคยังเป็นพรรคฝ่ายค้านในรัฐบาลกลางจึงไม่มีอำนาจออกนโยบายต่างประเทศของมาเลเซีย

ในทางกลับกัน เมื่อวิเคราะห์จุดยืนของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีพรรค UMNO เป็นแกนนำนั้น เราจะเห็นได้ว่าจุดยืนของพรรค UMNO ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีต เนื่องจากปัจจัยทางการเมืองภายในมาเลเซียเอง และผลประโยชน์ในการร่วมมือกับประเทศไทยทำให้พรรค UMNO ให้ความสำคัญในการรักษาความสัมพันธ์ทวิภาคี ซึ่งมีเพียงเหตุการณ์ปะทะกันทางวาจาในปี พ.ศ. 2548 เป็นกรณียกเว้น

จุดยืนของพรรค UMNO ต่อความขัดแย้ง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนของประเทศไทย

แม้ว่าจุดยืนของพรรค PAS จะมีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีต แต่จุดยืนของพรรค UMNO ยังเหมือนเดิมจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าสงครามเย็นจะสิ้นสุดลงและภัยร่วมในการต่อต้านการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์จะยุติลง แต่ไม่ได้หมายความว่าทั้ง 2 ประเทศจะขาดประเด็นในการร่วมมือในสภาพแวดล้อมปัจจุบันทางการมาเลเซียเองยังเล็งเห็นประโยชน์ที่จะรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดนร่วมกับประเทศไทย ทางตำรวจสันติบาลมาเลเซียเคยมีการจับตัวกลุ่มเคลื่อนไหวให้ทางการไทย อย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2541 ทางการมาเลเซียภายใต้สมัยรัฐบาลมหาเธร์ได้มีการจับกุมแกนนำกลุ่มพูโลและส่งให้ทางการไทยในขณะที่มีการพูดคุยกันที่ตะวันออกกลาง และอีกตัวอย่างคือการจับตัวนายฮัสซัน ตอยิบจากฝ่าย BRN เพื่อมาร่วมกระบวนการพูดคุยกับทางการไทยภายใต้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นอกจากนี้ พรรค UMNO เองก็ส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศไทยเพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย ซึ่งจะเห็นได้จากความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจต่างๆ อย่างเช่น ความร่วมมือในกรอบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทยที่ริเริ่มขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2536 และมีการพบปะระหว่างผู้แทนของแต่ละประเทศเป็นระยะจนล่าสุดมีการประชุมที่เกาะลังกาวีเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 (Joint Statement Ninth Indonesia - Malaysia - Thailand Growth Triangle Summit (9th IMT-GT Summit), 28 April 2015) นอกจากนี้ ทั้งประเทศไทยและมาเลเซียยังเล็งเห็นความสำคัญของการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมสำหรับพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย (Thailand-Malaysia Committee on Joint Development Strategy for Border Areas, JDS) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย คณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมสำหรับพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซียจัดตั้งขึ้นในวันที่ 16 มกราคม 2547 โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการพัฒนาความกินดีอยู่ดีของประชาชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (สงขลา ยะลา สตูล ปัตตานี และนราธิวาส) กับ 4 ภูมิภาคเหนือของมาเลเซีย (ปะลิส เคดะห์ กลันตัน และเปรัก เฉพาะอำเภอเป็งกาลันฮูลู) โดยความร่วมมือดังกล่าวยังมีโครงการพัฒนาในด้านต่างๆ อีก เช่น การพัฒนาโครงการพื้นฐานและการคมนาคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การท่องเที่ยว การเกษตร การประมง และปศุสัตว์ เป็นต้น ความร่วมมือเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการลำดับความสำคัญของความสัมพันธ์ทวิภาคีของผู้นำทั้ง 2 ประเทศ รายงานการประเมินผลการดำเนินการระยะครึ่งทางของร่วมมือในกรอบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย ที่ดำเนินการโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) พบว่าความร่วมมือทั้งหมดยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร และอาจจะมีพัฒนาการที่ช้าด้วยปัจจัย

หลายประการ อย่างเช่น การขาดการบูรณาการในระดับต่างๆ ซึ่งพื้นที่ต่างกันอาจจะมีปัญหาในการประสานงาน และศักยภาพในการดำเนินการตามแผนงานในระดับที่ต่างกัน (ADB 2010, 2) แต่ที่สำคัญคือ รัฐบาลไทย และมาเลเซียเล็งเห็นความสำคัญของเสถียรภาพของชายแดน และการร่วมมือกันพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ระหว่างทั้ง 2 ประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยทางการเมืองภายในมาเลเซียเอง พรรค UMNO กำลังประสบกับปัญหาทางการเมืองภายใน จึงมีแนวโน้มที่จะเน้นนโยบายเพื่อเพิ่มคะแนนเสียงของพรรค หลังจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2551 แนวร่วมแห่งชาติชนะเพียง 140 ที่นั่งในสภา ทำให้ศูนย์เสียวอำนาจในการแก้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องกุมที่นั่งมากกว่า 2 ใน 3 ของสภา จากความไม่พอใจของคนที่มีต่อแนวร่วมแห่งชาติทำให้คะแนนเสียงลดลงเหลือเพียง 133 ที่นั่งในสภาในการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2556

ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวพรรค UMNO มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับการเมืองภายในเพื่อรักษาอำนาจของพรรคไว้ ซึ่งในขณะนี้พรรคฝ่ายค้านต่างๆ ได้หยิบยกประเด็นความผิดพลาดในการบริหารงานของพรรค UMNO มาเป็นประเด็นโจมตีทางการเมือง ในขณะที่มาเลเซียต้องการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศไทย แต่ไม่อาจเพิกเฉยต่อเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ทำให้รัฐบาลกลางมาเลเซียจำเป็นต้องหาจุดกึ่งกลางที่เป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งภายในประเทศและความสัมพันธ์กับประเทศไทย ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ นายนาจิบ ราซัด นายกรัฐมนตรีประเทศมาเลเซียจึงให้การสนับสนุนกระบวนการพูดคุยทางสันติภาพในฐานะผู้อำนวยการความสะดวกในการพูดคุย (Facilitator) เพื่อให้ฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การพูดคุยครั้งนี้ริเริ่มในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เพื่อให้ฝ่ายต่างๆ ได้หาทางออกร่วมกัน ซึ่งจะเป็นผลงานของรัฐบาลกลางของมาเลเซียและรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ นอกจากนี้ พรรค PAS จะไม่สามารถหยิบยกเรื่องปัญหาชายแดนภาคใต้มาเป็นประเด็นทางการเมืองได้ สุดท้าย กระบวนการสันติภาพจะเป็นแนวระหว่งประเทศในการแก้ปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดนระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย

ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย ในการสร้างกระบวนการการพูดคุยทางสันติภาพ

กระบวนการสร้างสันติภาพในรูปแบบของการสนทนาที่มีฝ่ายมาเลเซียเป็นตัวกลางในการพูดคุยนั้นเกิดขึ้นใน 2 ช่วง ภายใต้รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และภายใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา การพูดคุยทางสันติภาพในทั้ง 2 ครั้งนี้นับว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยและมาเลเซียมีการรายงานข่าวอย่างเปิดเผย ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวทางของรัฐบาลไทยที่เคยมีการพูดคุยกับกลุ่มเคลื่อนไหวก่อนหน้านี้อย่างปิดบัง

กล่าวคือ การพูดคุยที่ผ่านมาจะเป็นลักษณะปิด ที่รัฐบาลไทยมีการพูดคุยกับกลุ่มเคลื่อนไหวแบบลับๆ เพราะรัฐบาลไทยไม่ต้องการยกระดับสถานะของกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ ในขณะที่เดียวกันทางการไทยไม่ต้องการให้เป็นข่าว และดึงดูดความสนใจจากองค์การระหว่างประเทศที่อาจจะเสนอความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งต่างจากการพูดคุยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2556 ภายใต้อำนาจของรัฐบาลยิ่งลักษณ์เพราะเป็นครั้งแรกที่ทางการไทยออกมายอมรับอย่างเปิดเผยว่ามีการพูดคุยระหว่างกลุ่มเคลื่อนไหว และมีการรายงานผลการพูดคุยเป็นระยะๆ ในสื่อทั้งในและต่างประเทศ การพูดคุยทั้ง 2 ครั้งนี้มี ดาโต๊ะ สรี อาหมัด ซัมซามิน ฮาซิม (Ahmad Zamzamin Hashim) ซึ่งเป็นข้าราชการพลตเกษียณของมาเลเซียเป็นผู้อำนวยความสะดวก ทำให้กระบวนการสันติภาพเกิดความต่อเนื่องในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้การพูดคุยทั้ง 2 ครั้งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับประเทศมาเลเซีย เนื่องด้วยปัจจัยหลายประการด้วยกัน อย่างเช่นปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยมีชายแดนที่ติดกับรัฐทางเหนือของมาเลเซีย ประชากรจำนวนมากไม่น้อยที่ถือสองสัญชาติทำให้การเดินทางข้ามชายแดนได้อย่างสะดวก รวมทั้งสมาชิกของกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีจำนวนหนึ่งที่พำนักอยู่ในประเทศมาเลเซีย ถึงแม้ว่าทางการมาเลเซียจะออกมามีท่าทีการก่อเหตุความรุนแรงที่กระทำโดยกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ด้วยความเชื่อมโยงเหล่านี้ทำให้รัฐบาลไทยไม่ได้ไว้วางใจบทบาทของมาเลเซียในฐานะผู้อำนวยความสะดวกในการพูดคุย แต่ในขณะเดียวกันด้วยความเชื่อมโยงเหล่านี้ก็ทำให้บทบาทของมาเลเซียในกระบวนการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นเรื่องจำเป็น ดังนั้นการร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซียในการแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางความมั่นคง และผลดีทางการเมืองภายในของทั้ง 2 ประเทศ

การพูดคุยภายใต้อำนาจของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อทางสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และฮัสซัน ตอยิบตัวแทนจากฝ่าย BRN ได้เซ็นข้อตกลงที่จะสนทนากันที่กรุงกัวลาลัมเปอร์เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 คณะฝ่ายรัฐบาลไทยนำโดย พลโท ภราดร พัฒนถาบุตร แต่ประกอบด้วยพันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง เลขาธิการ ศอ.บต. พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก ปลัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการซึ่งเป็นตัวแทนหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงต่างๆ นักวิชาการ และผู้นำทางศาสนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนฝ่ายกลุ่มเคลื่อนไหวประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายเคลื่อนไหวต่างๆ ประมาณ 10 คน (Bangkok Post 27 March 2013) ส่วนดาโต๊ะ สรี อาหมัด ซัมซามิน ฮาซิม ทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการพูดคุย การลงนามครั้งนี้เป็นเอกสารที่แสดงถึงเจตนากรณีในการหาทางออกด้วยวิธีการพูดคุยกัน โดยมีรัฐบาลมาเลเซียเป็นตัวกลางในการดำเนินงาน แม้ว่าการพูดคุยเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่กระบวนการ

การพูดคุยครั้งนี้สร้างความเคลือบแคลงใจระหว่างคนในพื้นที่ไม่น้อย (Wheeler 2013; Davis 2013) ในการพูดคุยครั้งก่อนๆ ทางฝ่ายไทยมองว่ามาเลเซียขาดความเป็นกลางและเอนเอียงไปทางกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มเคลื่อนไหวบางกลุ่มไม่ไว้วางใจมาเลเซียเช่นเดียวกันเพราะการจับกุมของสมาชิกกลุ่มเคลื่อนไหวในอดีตเพื่อส่งต่อให้ฝ่ายไทย

จริงๆ แล้วการพูดคุยระหว่างฝ่ายรัฐ และกลุ่มเคลื่อนไหวเกิดขึ้นอยู่เรื่อยๆ มาหลาย 10 ปีแล้ว เพียงแต่การพูดคุยเป็นลักษณะการพูดคุยแบบลับๆ และไม่เป็นทางการ การพูดคุยส่วนใหญ่ดำเนินการโดยปราศจากการประสานระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และอาจจะไม่ได้เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้งมีส่วนร่วมทุกฝ่าย สถานที่ในการพูดคุยที่ผ่านมามีทั้งภายในประเทศ และนอกประเทศ อย่างเช่น ตามเมืองต่างๆ ในตะวันออกกลาง (Don 2006) ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 รัฐบาลต่างๆ ได้มีการริเริ่มการสนทนา (Dialogue) หรือการพูดคุย (Talks) หรือในบางครั้งอาจจะมีการริเริ่มจากฝ่ายที่ 3 อย่างเช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย และองค์การภาคเอกชนของต่างประเทศ โดยการสนทนาหรือการพูดคุยมีขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐและกลุ่มเคลื่อนไหว เชื่อกันว่าการพูดคุยในปี พ.ศ. 2556 เป็นการริเริ่มของพันตำรวจโท ทักษิณ ซึ่งได้ร่วมมือกับนายนาจิบ ราซัคเพื่อให้ทางการมาเลเซียช่วยในการประสานงานและติดต่อกับกลุ่มเคลื่อนไหวที่อยู่ที่มาเลเซีย การประสานงานกับมาเลเซียเริ่มตั้งแต่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรขึ้นมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใหม่ๆ โดยให้นายทวิ สอดส่องเป็นผู้มีบทบาทดูแลเรื่องดังกล่าว ในเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2555 พันตำรวจโท ทักษิณ ได้พบกับตัวแทนกลุ่มเคลื่อนไหวบางคนเพื่อหาช่องทางในการริเริ่มกระบวนการสันติภาพดังกล่าว

การพูดคุยครั้งนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ 3 ประการ คือ การที่ พันตำรวจโท ทักษิณ เป็นผู้ริเริ่มการพูดคุยครั้งนี้แสดงถึงการเปลี่ยนท่าทีต่อความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จากเดิมที่เคยสนับสนุนนโยบายที่มีลักษณะแข็งกร้าว ทั้งนี้มีบ้างที่เห็นว่าการที่พันตำรวจโท ทักษิณต้องการเปลี่ยนแปลงแนวทางเนื่องจากต้องการลบล้างภาพพจน์ในอดีต นอกจากนี้ เหตุผลประการสำคัญในการทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ประการหนึ่งคือความผิดพลาดของนโยบายในการจัดการสถานการณ์ความไม่สงบสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ (Don 2014) มีการเปลี่ยนแปลงถึงแนวคิดในการแก้ไขความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังสอดคล้องกับการหาเสียงในช่วงการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 ของพรรคเพื่อไทย ซึ่งได้เสนอการตั้งเขตปกครองตนเองใหม่ที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้ชื่อ “นครปัตตานี” ในการเป็นแนวทางในการแก้ไขความขัดแย้ง โดยพรรคเพื่อไทยเสนอให้เปิดช่องให้ประชาชนได้เลือกผู้ว่านครปัตตานีโดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับผู้ว่านครปัตตานี มีอำนาจยับยั้ง หรือสอบสวนลงโทษ (Siam Intelligence 2554)

นับตั้งแต่การลงนามระหว่างฝ่ายไทย และฝ่าย BRN ได้มีการพูดคุยที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ใน 3 ช่วง คือในช่วงเดือนมีนาคม เมษายน และมิถุนายน ระหว่างที่มีการพูดคุยกันตัวแทนกลุ่มเคลื่อนไหวเสนอข้อเรียกร้องบางประการผ่าน YouTube ได้แก่ การยกระดับประเทศมาเลเซียจากการเป็นผู้ให้ความสะดวกในการพูดคุย (facilitator) มาเป็นคนกลางผู้ไกล่เกลี่ย (mediator) ให้ตระหนักว่า BRN เป็นตัวแทนของชาวปัตตานีในกระบวนการสันติภาพ ให้มีพยานจากประเทศอาเซียน OIC และ NGO การนิรโทษกรรม และให้ทางการไทยยอมรับว่า BRN เป็นขบวนการปลดปล่อยชาวปาตานีไม่ใช่กลุ่มแบ่งแยกดินแดน (ศูนย์ข้อมูลเฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2556) แต่ข้อเสนอต่างๆ ได้ถูกปฏิเสธตั้งแต่วันแรกของการสนทนา (Bangkok Post 28 March 2013) สิ่งที่ยัง 2 ฝ่ายสามารถตกลงกันได้คือกรอบของการสนทนาในครั้งต่อไป และรัฐบาลไทยเรียกร้องให้กลุ่มเคลื่อนไหวควบคุมเหตุการณ์ไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ในช่วงเดือนรอมฎอน (10 ก.ค.-18 ส.ค.) ซึ่งจากการเก็บสถิติของศูนย์เฝ้าระวังภาคใต้ (2556) พบว่าในช่วง 10 วันแรกของเดือนรอมฎอน ปี พ.ศ. 2556 เกิดเหตุไม่สงบในพื้นที่ เพียง 7 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต 2 คน และได้รับบาดเจ็บ 14 คน ในเชิงเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ในขณะเดียวกัน ในช่วงเจรจามีบุคคลสำคัญๆ กลายเป็นเหยื่อของเหตุการณ์ความรุนแรงในช่วงนี้ด้วย ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ลอบวางระเบิดรถยนต์ที่อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2557 โดยเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้นายอิศรา ทองธวัชรองผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา และนายเขวลิตร ไชยฤกษ์ เสียชีวิต (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 7 เมษายน 2556) นอกจากนี้ มีการรอบยิงของอิหม่ามยะโก๊บ หรัยมณีจนเสียชีวิต นอกจากอิหม่ามยะโก๊บจะเป็นอิหม่ามประจำมัสยิดกลางปัตตานีแล้ว แต่ยังเป็นผู้ที่สนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพ และพยายามสร้างความเข้าใจกับสถานการณ์ความไม่สงบกับ OIC อีกด้วย (Pakorn 2013)

เชื่อกันว่าเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านการสนทนา (สัมภาษณ์ 24 มกราคม 2557) ความเชื่อดังกล่าวยิ่งปรากฏเห็นชัดเมื่อพบป้ายในพื้นที่ที่มีข้อความต่อต้านการพูดคุย (Waedao 2013) แต่มีบ้างที่เชื่อว่าผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเองที่ต่อต้านการพูดคุยในครั้งนี้ (Wheeler 2013) แต่จากการประเมินสถานการณ์ทั้งหมดดูเหมือนว่าจะมีคนจากทั้ง 2 ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการพูดคุย จึงไม่น่าแปลกใจที่การสนทนาในครั้งนี้มีอุปสรรคมากมาย

หลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผบ.ทบ. ยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยมีความขัดแย้งทางความคิดเห็นทางการเมืองอย่างรุนแรง มีความแตกแยก มีการแก่งแย่งผลประโยชน์ทางการเมืองมาตลอด อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ จำเป็นต้องทำการรัฐประหารเพื่อให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบ วัตถุประสงค์ทางการเมืองครั้งนี้ย่อมเป็นผลให้การเจรจาสันติภาพหยุดชะงักลงไปชั่วคราวด้วย อย่างไรก็ตาม คสช.

ยังคงเน้นย้ำว่าปัญหาภาคใต้ยังคงจะต้องแก้ไขโดยการใช้การเมืองนำทหาร (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ 5 กรกฎาคม 2557) ในส่วนของการพูดคุยสันติภาพนั้นรัฐบาลยังคงมีความตั้งใจที่จะให้มีการพูดคุย โดยหลังจากที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เยือนมาเลเซียในเดือนธันวาคม 2557 มีการยอมรับบทบาทของมาเลเซียที่จะเป็นตัวกลางในกระบวนการสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ โดยยึดถือหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ ช่วงเวลาที่ปลอดความรุนแรงและเคารพกฎหมาย ทุกฝ่ายที่ขัดแย้งจะต้องมีตัวแทนเข้าร่วมในการพูดคุยสันติภาพ คู่กรณีทุกฝ่ายในภาคใต้ของประเทศไทย และมีข้อเรียกร้องที่เป็นเอกภาพ (ศูนย์ข้อมูลเฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ 2557)

สิ่งที่น่าสนใจสำหรับการพูดคุยภายใต้รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ คือการรวมตัวของกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ อันได้แก่ BRN พูโลทั้ง 3 กลุ่มย่อย the Gerakan Mujahideen Islam Patani (GMIP) and the Barisan Islam Pembebasan Patani (BIPP) ภายใต้ “องค์กรตัวแทน” ที่มีชื่อว่า “มารา ปาตานี” (MARA Patani ซึ่งซึ่งย่อมาจาก Majlis Syura Patani) กลุ่มเหล่านี้ล้วนแต่มีส่วนร่วมในการพูดคุยครั้งก่อนในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ อุปสรรคประการหนึ่งในการพูดคุยเพื่อสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ กลุ่มเคลื่อนไหวที่มีจำนวนมาก ดังนั้นการตั้งองค์กรร่วมในลักษณะมาราปาตานีจึงเป็นความพยายามที่จะรวมตัวกันเพื่อเกิดเอกภาพระหว่างกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ มากขึ้น การรวมตัวเช่นนี้เคยเกิดมาแล้ว ภายใต้ชื่อ “เบอร์ซาตู” หรือ ขบวนการร่วมเพื่อเอกราชปัตตานีที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2532 โดยมี ดร.วันกาเดร์ เจ๊ะมัน เป็นประธาน เช่นเดียวกับมารา ปาตานีเบอร์ซาตู ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ ในการพูดคุยกับรัฐบาลไทย แต่สุดท้ายก็ไม่ประสบความสำเร็จและเบอร์ซาตูก็ล่มสลายไปในที่สุด

การพูดคุยครั้งนี้ ฝ่ายทางการไทยได้ตั้ง พลเอก อักษรา เกิดผล ประธานคณะที่ปรึกษากองทัพบกเป็นหัวหน้าคณะพูดคุยฝ่ายไทย และยังเห็นชอบให้ดาโต๊ะ สรี อาหมัด ซัมซามิน ฮาซิม รับนหน้าที่ต่อเป็นผู้อำนวยความสะดวกกระบวนการพูดคุย หลังจากเริ่มการพูดคุยทั้ง 2 ฝ่ายได้พยายามผลักดันข้อเรียกร้องจากอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเช่น ทางด้าน มารา ปาตานี เรียกร้องให้กระบวนการพูดคุยได้มีมติเห็นชอบจากสภาเพื่อรับประกันว่ากระบวนการสันติภาพมีความต่อเนื่องแม้ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นอกจากนี้ทางกลุ่ม มารา ปาตานี เริ่มที่จะส่งสัญญาณว่าพร้อมที่จะละทิ้งเป้าหมายของการเรียกร้องเอกราช (Don 2015) แต่ทั้งนี้ยังมีผู้สังเกตการณ์เห็นว่าผู้ที่เป็นส่วนหนึ่งของมารา ปาตานี เป็นตัวแทนของกลุ่มเคลื่อนไหว “สายพิราบ” หรือกลุ่มที่เห็นด้วยที่การพูดคุยเจรจากับทางการไทย เพื่อยุติปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งอาจจะไม่ได้สะท้อนบางกลุ่มที่ก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่ (ปกรณ์ 2558) ความเห็นต่างและการเรียกร้องความเป็น “อิสระ” ในระดับที่ต่างกันไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญคือการเริ่มกระบวนการพูดคุยเพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน ส่วนทางด้านรัฐบาลไทยได้เรียกร้องให้ทางมารา ปาตานี ยุติการยิงในพื้นที่ปลอดภัย (Safety Zones)

ในขณะนี้ (เดือนกันยายน พ.ศ. 2558) ยังต้องจับตามองว่าการพูดคุยจะไปในทิศทางไหน แต่จากการพูดคุยที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ และต่อมาถึงการพูดคุยในสมัย พลเอก ประยุทธ์ ทำให้เห็นว่ารัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียเล็งเห็นความสำคัญของการพูดคุยในการแก้ไขความขัดแย้ง ทั้งนี้ความขัดแย้งเป็นภัยทางความมั่นคงร่วมของทั้ง 2 ประเทศ และในบางครั้งได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองภายในทั้ง 2 ประเทศอีกด้วย ทั้งประเทศไทยและประเทศมาเลเซียจึงมีผลประโยชน์ในการแก้ปัญหาอย่างสันติ แต่ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งชายแดนภาคใต้ยังมีอุปสรรคมากมาย แต่ปัญหาใหญ่ประการหนึ่งคือความไร้เสถียรภาพของการเมืองระดับชาติของประเทศไทย

ปัจจัยอุปสรรคทางการเมืองในประเทศไทย

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสลับซับซ้อนและอาจจะต้องใช้เวลาพอสมควร จากการต่อสู้กับรัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันสูง กระบวนการพูดคุยเพื่อหาทางออกร่วมกันเป็นสิ่งที่ดี เพราะไม่มีความขัดแย้งใดในโลกที่จบลงโดยที่ไม่มี การเจรจาทางออกร่วมกัน แม้ว่ากระบวนการสันติภาพของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสิ่งที่จำเป็น แต่อุปสรรคประการสำคัญที่มีต่อการแก้ไขปัญหาคือ การที่รัฐบาลไทย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 ขาดความต่อเนื่อง และไม่มีรัฐบาลชุดไหนอยู่เต็มวาระ 4 ปี ทั้งนี้เพราะการเมืองไทย ขาดเสถียรภาพ และประสบกับการชุมนุมประท้วงบนท้องถนน การที่จะพูดถึงบริบททางการเมือง ระดับชาติอาจจะเกินขอบเขตของหนังสือเล่มนี้ แต่ที่สำคัญคือ ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในปัจจุบัน เป็นปัจจัยหันเหความสนใจของผู้กำหนดนโยบายไปที่การอยู่รอดทางการเมืองของรัฐบาลในขณะนั้น ทำให้เรื่องอื่นๆ อย่างเช่น การแก้ปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กลายเป็นเรื่องรองลงมา และนอกจาก จะกลายเป็นเรื่องรองแล้วยังอาจจะเป็นประเด็นทางการเมืองให้ฝ่ายตรงกันข้ามโจมตี เราจะเห็นได้ว่า หลังจากเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ขึ้นเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในเพียงเวลาสั้นๆ และด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้ไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่จังหวัดชายแดนได้มากนัก และด้วยบริบททางการเมืองจึงทำให้ปัญหาทางการเมืองเป็นเรื่องหลักของผู้นำทางการเมือง ในช่วงนั้น หลังจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2550 จนทำการบริหารประเทศได้กลับเข้าสู่การดูแล ภายใต้รัฐบาลพลเรือน พรรคพลังประชาชนได้ชนะการเลือกตั้งและอยู่บริหารประเทศเพียง 1 ปี (มกราคม-ธันวาคม 2551) ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีความวุ่นวายทางการเมืองและการประท้วง บนท้องถนนเพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรี สมคร สุนทรเวช และต่อมารัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้ออกจากตำแหน่ง กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้ปักหลักชุมนุมนอกทำเนียบรัฐบาลและ ในที่สุดยึดทำเนียบรัฐบาลได้ ต่อมาได้ยึดสนามบินสุวรรณภูมิได้สำเร็จ ความวุ่นวายและสภาวะการเมืองที่เป็น อัมพาตยุติลงชั่วคราวเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิพากษายุบพรรคพลังประชาชน ด้วยความวุ่นวายทางการเมืองทำให้

ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกละเลยและปล่อยให้ปัญหาชายแดนภาคใต้ได้อยู่ภายใต้การดูแลของกองทัพ (โครซิกรู๊ป 2553) และการอยู่รอดทางการเมืองจึงกลายเป็นเรื่องสำคัญของผู้นำทางการเมือง

หลังจากรัฐบาลพรรคพลังประชาชนโดนยุบพรรค พรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ขึ้นมาบริหารประเทศแทน โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกฯ (2551-2554) เช่นเดียวกันกับสมัยที่แล้วก็มีการชุมนุมโดยมี “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ” (นปช.) มีผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง กลุ่ม นปช. ได้ยึดทำเนียบรัฐบาลอีกครั้งและขัดขวางการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนและกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ครั้งที่ 4 ที่พญา โดยเรียกร้องให้นายอภิสิทธิ์ลาออกทันทีและจัดการเลือกตั้งใหม่ นับตั้งแต่เดือนมีนาคม-พฤษภาคม ปี พ.ศ. 2553 การประท้วงทวีความรุนแรงเมื่อกลุ่ม นปช. ปิดถนนสายหลักของกรุงเทพฯ หลายสายและเผาขบวนรถยนต์ เหตุการณ์ได้เพิ่มความรุนแรงจนนำไปสู่การเสียชีวิตมากถึง 91 คน และบาดเจ็บเกือบ 1,400 คน ท่ามกลางความวุ่นวายทางการเมือง จึงทำให้รัฐบาลมีความอ่อนแอและไม่สามารถดำเนินตามนโยบายต่างๆ ในการแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เหตุการณ์ความรุนแรงในท้องถนนทำให้การเมืองระดับชาติอยู่ในภาวะชะงักงันจนในที่สุดได้มีการจัดการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยได้ชนะการเลือกตั้งอันเป็นผลให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554-2557) เป็นนายกรัฐมนตรีคนถัดไป ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับรัฐบาลชุดก่อนๆ นางสาวยิ่งลักษณ์ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์การเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2556-2557 โดย “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (กบปส.) ภายใต้การนำของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อขับไล่ให้นางสาวยิ่งลักษณ์ให้พ้นจากตำแหน่ง แต่ด้วยสถานการณ์การเมืองที่ชะงักงันทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผบ.ทบ. ยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยมีความขัดแย้งทางความคิดเห็นทางการเมืองอย่างรุนแรง มีความแตกแยก มีการแก่งแย่งผลประโยชน์ทางการเมืองมาตลอด อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ จำเป็นต้องทำการรัฐประหารเพื่อให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบ อุบัติเหตุทางการเมืองครั้งนี้ย่อมเป็นผลให้กระบวนการสันติภาพยุติชั่วคราวด้วยอย่างไรก็ดี คสช. ยังคงยืนยันว่าปัญหาภาคใต้ยังคงจะต้องแก้ไขโดยการใช้อำนาจการใช้อำนาจการเมืองนำทหาร (*กรุงเทพธุรกิจออนไลน์* 5 กรกฎาคม 2557)

เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลที่ขาดความเข้มแข็งภายใต้การเมืองที่ไร้เสถียรภาพย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของรัฐบาลที่จะดำเนินตามนโยบายในการแก้ไขความขัดแย้ง แต่ทั้งนี้ความสำเร็จของนโยบายก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ด้วย ซึ่งการวิเคราะห์ถึงอุปสรรคต่างๆ รวมถึงสาเหตุและการวิเคราะห์ถึงปัญหาทางการเมืองในประเทศไทยอาจจะเกินขอบเขตของหนังสือเล่มนี้ แต่อย่างน้อยการดำเนินตามนโยบาย

ภายใต้บริบททางการเมืองที่มีเสถียรภาพช่วยลดอุปสรรคและส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพได้ แต่ประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อการศึกษาคัดแย้ง ซึ่งมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของหนังสือเล่มนี้คือ ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศไทยเองในช่วงปัจจุบันเป็นปัจจัยหันเหความสนใจของผู้กำหนดนโยบายไปที่การอยู่รอดทางการเมืองของรัฐบาลในขณะนั้น ทำให้เรื่องอื่นๆ อย่างเช่น การแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลายเป็นเรื่องรองลงมา เราจะเห็นได้ว่าวัฏจักรของความไร้เสถียรภาพตั้งแต่ช่วงรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ จนกระทั่งรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ มีผลต่อการแก้ความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สรุป

โดยภาพรวมแล้วรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียรักษาความสัมพันธ์ที่ดีไว้ได้ อาจจะมีเพียงเหตุการณ์การหลบหนีของชาวมลายูมุสลิมจากจังหวัดนราธิวาสเข้าไปในเขตมาเลเซีย ซึ่งเป็นการจุดชนวนสำคัญให้ผู้นำทั้ง 2 ประเทศได้โต้ตอบกันทางวาจา ทั้งนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นเหตุการณ์ครั้งเดียว และหลังจากนั้นความสัมพันธ์ทวิภาคีเข้าสู่ภาวะปกติ

เมื่อพิจารณาถึงตัวแสดงที่มีส่วนสำคัญต่อความสัมพันธ์ประเทศแล้ว เราจะพบว่า มีบ้างที่มีจุดยืนต่อความขัดแย้งที่เปลี่ยนแปลงจากในอดีต อย่างพรรค PAS จากในอดีตที่เคยให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในขณะนี้มุ่งเน้นที่จะสนองความต้องการของประชากรที่เป็นฐานสนับสนุนของพรรค ทั้งนี้ประชากรในรัฐกลันตันอาจจะยังมีความเห็นใจคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ความเห็นใจดังกล่าวไม่เคยถูกแปรออกมาเป็นนโยบาย หรือการเคลื่อนไหวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ในขณะเดียวกัน พรรค UMNO ยังคงรักษาจุดยืนของพรรคตั้งแต่อดีตจวบถึงปัจจุบัน แม้ว่าภัยทางความมั่นคงจากการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นภัยความมั่นคงร่วมระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียจะหมดไป แต่ทั้งประเทศไทยและมาเลเซียยังมีประเด็นเรื่องเศรษฐกิจที่มาแทนที่ที่เรียกร้องให้ทั้ง 2 ประเทศ ร่วมมือกัน แต่ที่สำคัญคือทั้งประเทศไทยและมาเลเซียยังมีผลประโยชน์จะรักษาเสถียรภาพ และความมั่นคงตรงบริเวณชายแดนของทั้ง 2 ประเทศ ด้วยเหตุผลประการเช่นนี้ ประเทศทั้ง 2 น่าจะคงรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านที่ดีไว้

บทสรุป

เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษาระหว่างประชากรทั้ง 2 ฝ่ายของชายแดนไทยและมาเลเซีย ทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และรัฐบาลไทยย่อมส่งผลกระทบต่อในระดับปัจเจก ระดับรัฐ และระดับระบบระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้ จึงมุ่งเน้นที่วิเคราะห์พลวัตระหว่างทั้ง 3 ระดับนี้ โดยตั้งสมมติฐานว่าความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างการเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียตั้งแต่ยุคหลังสงครามเย็นจนถึงยุคปัจจุบันอย่างมีนัยสำคัญ

จากการศึกษาบทที่ 2 เราจะเห็นได้ว่าสาเหตุของความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากนโยบายของรัฐที่ต้องการที่จะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ประกอบกับนโยบายผสมกลมกลืนเพื่อให้คนเชื้อสายมลายูให้กลายเป็น “คนไทย” แต่ด้วยกระแสความรู้สึกชาตินิยมมลายูที่กำลังปกคลุมไปทั่วโลกมลายู ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างพี่น้องชาวมลายูด้วยกัน ความรู้สึกดังกล่าวทำให้การเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและพรรคการเมืองต่างๆ ในมาเลเซีย การสนับสนุนออกมาในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการเรียกร้องให้มาเลเซียดำเนินนโยบาย Irredentism เพื่อรวมดินแดนปาตานีในอดีตมาเป็นส่วนหนึ่งของมาเลเซีย นอกจากนี้ กลุ่มเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีความพยายามที่จะเรียกร้องการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติ เพื่อให้ความขัดแย้งดังกล่าวกลายเป็นสากล (Internationalise) ให้ได้มากที่สุด โดยมีความคาดหวังว่าจะมีประเทศที่สาม หรือองค์กรระหว่างประเทศจะเข้ามาแทรกแซง แต่การเรียกร้องไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากประเทศตะวันตก อย่างสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรไม่ได้ให้การสนับสนุน และต่อมาเมื่อมาเลเซียได้รับเอกราช รัฐบาลกลางที่มีพรรค UMNO เป็นแกนนำก็ไม่ได้สนับสนุนนโยบายนี้เช่นเดียวกัน ปัจจัยที่พรรค UMNO ตัดสินใจรักษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยมากกว่าที่จะสนับสนุนการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ก็สืบเนื่องมาจากภาวะสงครามเย็น ทั้งประเทศไทยและประเทศมาเลเซียมีเป้าหมายร่วมกันนั่นคือ การป้องกันการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์

แต่ทั้งนี้ จากมุมมองที่ต่างกันในการลำดับความสำคัญของภัยความมั่นคงในตอนนั้น ทำให้อาจจะเกิดความไม่ลงรอยในการร่วมมือ เนื่องจากประเทศไทยมีชายแดนที่ติดกับหลายประเทศ จึงต้องรับมือกับปัญหาไร้เสถียรภาพในประเทศข้างเคียง รวมทั้งปัญหาผู้ลี้ภัยด้วย จึงทำให้ประเทศไทย

อาจจะมองปัญหาความมั่นคงที่ต่างจากมาเลเซีย อย่างเช่น ประเทศไทยจะลำดับความสำคัญของสงครามที่เกิดขึ้นในแถบอินโดจีนเป็นอันดับแรกๆ แม้ว่า จะเป็นสงครามเวียดนาม (พ.ศ. 2498-2518) หรือกรณี ที่เวียดนามบุกกัมพูชา(พ.ศ. 2521) ซึ่งสำหรับมาเลเซียที่ไม่ได้มีชายแดนติดกับประเทศเหล่านี้ จึงมีการ ลำดับความสำคัญของปัญหาที่ต่างจากประเทศไทย แต่ทั้งนี้ไม่ได้แปลว่ามาเลเซียจะไม่ให้ความสำคัญ ต่อปัญหาในอินโดจีน เพราะในฐานะที่เป็นรัฐกันชนเสถียรภาพความมั่นคงของไทยจึงมีความสำคัญ ต่อมาเลเซีย

นอกจากนี้ ทั้ง 2 ประเทศอาจจะมีมุมมองต่อบทบาทของจีนในภูมิภาคที่ต่างกันด้วย ประเทศไทย ได้ร่วมมือกับจีนเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเขมรแดง ทั้งนี้ประเทศไทยและประเทศจีนต่างมองว่าเวียดนาม เป็นศัตรูร่วมกันด้วยเหตุผลที่ต่างกัน แต่มาเลเซียไม่ได้ไว้วางใจ และไม่ต้องการให้จีนมีบทบาทในภูมิภาคมากนัก จึงได้กลายเป็นที่มาของการประกาศหลักการกวนตันร่วมกับอินโดนีเซีย ซึ่งประเทศไทยไม่ได้เห็นด้วย กับคำประกาศดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงภัยทางความมั่นคงในทางใต้ของประเทศไทย เราจะเห็นความท้าทายจาก 2 กลุ่มหลักๆ คือพรรค CPM และการเคลื่อนไหวในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเทศไทยไม่ได้กังวล ต่อปัญหาของการแผ่ขยายอิทธิพลของจีนเป็ง และพรรค CPM เพราะได้มีข้อตกลงกันแล้ว ซึ่งต่างจาก มาเลเซียที่เคยต้องรับมือกับพรรค CPM ตั้งแต่อังกฤษยังปกครองมาเลเซียอยู่ ในทางกลับกันประเทศไทย กังวลเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มากกว่า ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่ได้กระทบต่อ ผลประโยชน์มาเลเซียมากนัก

ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสลับซับซ้อน และแม้ว่า ความขัดแย้งจะกลายเป็นความขัดแย้งภายในรัฐไทย แต่ก็ยังมีมิติความเชื่อมโยงกับปัจจัยระหว่างประเทศ แต่สุดท้ายด้วยเป้าหมายในการสกัดกั้นภัยทางความมั่นคงร่วมกัน และการดำเนินความสัมพันธ์บนพื้นฐาน บรรทัดฐานของอาเซียน ทำให้ทั้ง 2 ประเทศสามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีไว้ได้

ในบทที่ 3 เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงในพลวัตทั้ง 3 ระดับเปลี่ยนไปจากสมัยสงครามเย็น กล่าวคือ จากในอดีตที่เคยได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ การเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้กลายเป็นความขัดแย้งที่จำกัดเฉพาะที่ การสนับสนุนจากพรรค PAS และประชาชนท่ามกลางกระแส ความรู้สึกชาตินิยมมลายูในรัฐทางมาเลเซียน้อยลงตามลำดับหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พรรค PAS เอง ก็มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เป็นฐานเสียงสำคัญของพรรค นอกจากนี้ พรรค PAS เป็นพรรคฝ่ายค้านมาโดยตลอดทำให้ไม่ได้มีตำแหน่งในรัฐบาลที่จะผลักดันนโยบายต่างประเทศ และแม้ว่า จะมีนักวิชาการต่างประเทศที่เชื่อว่าการเคลื่อนไหวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเชื่อมโยงกับ

การก่อการร้ายสากล เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการก่อเหตุ และการเรียกร้องจะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวในภาคใต้มีลักษณะเฉพาะที่มากกว่าจะมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการก่อการร้ายสากล ปัจจัยที่มีความคงที่ตั้งแต่อดีตคือ พรรค UMNO ยังเล็งเห็นความสำคัญของการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศไทย อาจจะมีแค่กรณีการหลบหนีของคนมลายูมุสลิมเข้ามาเลเซียที่ทำให้ทั้ง 2 ประเทศมีการปะทะกันโดยวาทะ ทั้งนี้ก็เนื่องจากการขาดการประสานระหว่างกันและการดำเนินตามหลักการทูตที่ดี สุดท้ายความสัมพันธ์ระหว่างดีขึ้นตามลำดับหลังจากรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2547

แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ฝ่ายรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐไทยมีความรู้สึกระแวง หรือสงสัยในเจตนาที่แท้จริงของฝ่ายมาเลเซียเพราะความเชื่อมโยงทางศาสนาและชาติพันธุ์ ในขณะเดียวกันฝ่ายรัฐบาลไทยยังจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากมาเลเซีย เนื่องจากมีประชากรจำนวนไม่น้อยที่ถือทั้งสัญชาติไทยและสัญชาติมาเลเซีย นอกจากนี้ ยังมีนักต่อสู้ในอดีตที่พำนักอยู่ในมาเลเซีย ด้วยความเชื่อมโยงดังกล่าวทำให้ความขัดแย้ง อาจจะต้องคำนึงหลายมิติ แม้ว่าจะจะเป็นในระดับบุคคล ระดับรัฐ และระดับระหว่างประเทศก็ตาม ทั้ง 3 ปัจจัยล้วนส่งผลต่อความขัดแย้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และยังส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและมาเลเซียจากอดีตจวบถึงปัจจุบัน

ภาษาไทย

- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 2557. “ประยุทธ์ระงับแก้ปัญหาไฟใต้มี 3 ระดับ”. 5 กรกฎาคม. <http://www.bangkokbiznews.com/mobile/xhtml/news/detail/00/591618/>
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. 2556. “นายกฯ ลงใต้ร่วมพิธีศพรองผู้ว่าฯ ยะลา”. 7 เมษายน. <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/499281>
- ไครซิสกรุป. 2548. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน: ไม่ใช่ทางออก. Asia Report No. 105. http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/thailand/105-thailands-emergency-decree-no-solution.aspx?alt_lang=th
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ บรรณาธิการ. 2551. แผ่นดินจินตนาการ: รัฐและการแก้ไขปัญหาคความรุนแรงในภาคใต้. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ไทยโพสต์. 2556. “สถานการณ์รุนแรงไฟใต้ ปีที่ 10 เดินหน้าสู่วิถีเจรจา”. 31 ธันวาคม. <http://www.thaipost.net/x-cite/311213/84051>
- ปกรณ์ พึ่งเนตร. 2558. "มารา ปาตานี" ระว่างเป็น "มาลวง". ศูนย์ข่าวอิสระ 16 มิถุนายน. http://www.isranews.org/south-news/south-slide/item/39278-mara_39278.html
- มารค ตามไท และสมเกียรติ บุญชู. 2551. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติจังหวัดชายแดนภาคใต้ เปรียบเทียบรอบ 30 ปี” บรรณาธิการโดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ในแผ่นดินในจินตนาการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน. หน้า 53-104.
- สถาบันพระปกเกล้า. 2552. รายงานปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้: บทวิเคราะห์และแนวทางการแก้ปัญหาเชิงรุกที่ยั่งยืนด้วยสันติวิธี. กรุงเทพฯ: สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาลสถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักข่าวอิศรา. 2557. “4 เดือนแรก คสช.เหตุรุนแรงชายแดนใต้ลด ก่อนติดกลับช่วง ต.ค.”. 2 พฤศจิกายน. http://www.isranews.org/south-news/stat-history/item/34091-stat_34091.html
- สุรินทร์ พิศสุวรรณ และชัยวัฒน์ สถาอานันท์. 2527. สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- Siam Intelligence. 2554. “เพื่อไทยเตรียมเสนอนโยบาย “นครปัตตานี” เขตปกครองตัวเองแก้ปัญหาไฟใต้”. 18 เมษายน <http://www.siamintelligence.com/pattani-city-administration/>

ภาษาอังกฤษ

- Abuza, Zachary. 2009. *Conspiracy of Silence: The Insurgency in Southern Thailand*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Alpern, Stephen I. 1974. "The Thai Muslims." *Asian Affairs* 1 (4): 246-254.
- Asian Development Bank (ADB). 2010. *Mid-term Review of the Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT) Roadmap for Development: 2007-2011*. November 2010. Accessed 29 June 2015. <http://www.adb.org/publications/mid-term-review-indonesia-malaysia-thailand-growth-triangle-imt-gt-roadmap-development>
- Askew, Marc. 2007. *Conspiracy, politics, and a disorderly border: the struggle to comprehend insurgency in Thailand's Deep South*. Washington: East-West Center.
- Bangkok Post. 2013. "NSC Chief Rules Out Troop Exit". 28 March. Accessed 29 March 2013. <http://www.bangkokpost.com/news/security/342671/nsc-chief-rules-out-troop-exit>
- Bangkok Post. 2013. "Nine Separatist Groups to Join Malaysia Talks 15-Delegate Panels on Both Sides Confirmed". 27 March. Accessed 28 March 2013. <http://www.bangkokpost.com/news/security/342511/nine-separatist-groups-to-join-malaysia-talks>
- Bangkok Post. 2006. "UN agency 'Let Itself be Exploited.'" 15 September: 6.
- Bangkok Post. 2005. "Malaysian Minister Suggests Talks." 8 October: 2.
- Bangkok Post. 2005. "PM: Flight Of Muslims A Set-Up". 5 October: 2.
- Bangkok Post. 2005. "27 arrested since decree was enacted in the South". 12 September: 2.
- BBC Online. 2001. "Fresh Fighting on Thai-Burma Border." 21 February. Accessed 8 September 2014. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1182734.stm>
- Camilleri, R. 2008. *Muslim insurgency in Thailand and the Philippines: Implications for Malaysia's cross-border diplomacy*. UNEAC Asia Papers, 27.
- Chalk, P. 2008. *The Malay-Muslim insurgency in Southern Thailand: Understanding the Conflict's Evolving Dynamic* (Vol. 198). Rand Corporation.
- Che Man, Wan Kadir. 1990. *Muslim Separatism The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*. Oxford: Oxford University Press.
- Chin, James. 1997. "Politics of Federal Intervention in Malaysia, With Reference to Sarawak, Sabah and Kelantan." *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 35 (2): 96-120.

- Christie, Clive. 2000. *A Modern History of Southeast Asia Decolonisation, Nationalism and Separatism*. London: I. B. Tauris Publishers.
- Connors, Michael. 2007. "War on Error and the Southern Fire: How terrorism Analyst Get It Wrong." In Duncan McCargo (ed), *Rethinking Thailand's Southern Violence*. Singapore: NUS Press.
- Davis, Anthony. 2013. "No Peace Tomorrow For South Thailand." *Asia Times Online*, 12 July. Accessed 8 May 2014. http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/SEA-01-120713.html
- Davis, Anthony. 2010. "Borderline Support—Malaysia and Indonesia Aid Thai Insurgency." *Jane's Intelligence Review*, July 16. Accessed November 14, 2011. http://jtic.janes.com.libproxy.nps.edu/JDIC/JTIC/documentView.do?docId=/content1/janesdata/mags/jir/history/jir2010/jir10933.htm@current&pageSelected=allJanes&keyword=Borderline%20Support&backPath=http://jtic.janes.com/JDIC/JTIC/search&Prod_Name=&activeNav=/JDIC/JTIC
- Don, Pathan. 2015. "MARA Patani and the Question of Legitimacy". *The Nation*, 14 September. Accessed 16 September 2015. <http://www.nationmultimedia.com/opinion/MARA-Patani-and-the-question-of-legitimacy-30268066.html>
- Don, Pathan. 2014. "Hostage To National Politics: Thailand's Southern Peace Initiatives". *Asia Peace Building Initiatives*, 27 January. Accessed 28 January 2014. <http://peacebuilding.asia/hostage-to-national-politics-thailands-southern-peace-initiatives/>
- Don, Pathan. 2007. "Malaysia Must Speak Carefully On Thailand's Fractious South". *The Nation*, 27 October. Accessed 3 July 2015. <http://www.nationmultimedia.com/opinion/Malaysia-must-speak-carefully-on-Thailand-s-fracti-30115272.html>
- Don, Pathan. 2006. "The Long Road to Peace in the Deep South". *The Nation*, 10 October. Accessed 14 August 2014. <http://www.nationmultimedia.com/opinion/The-long-road-to-peace-in-the-deep-South-30015768.html>.
- Don, Pathan. 2005. "'Refugee' Incident: Pulo Denies Role in Muslim Exodus." *The Nation*, 12 September. Accessed 9 May 2013. <http://www.nationmultimedia.com/specials/south2years/sep1205.php>

- Forbes, Andrew. 1982. "Thailand's Muslim Minorities: Assimilation, Secession, or Coexistence?." *Asian Survey*, 22 (11): 1056-1073.
- Free Malaysia Today. 2015. "Mahathir: PAS hudud wrong for Malaysia". 4 April. Accessed 5 April 2015. <http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2015/04/04/mahathir-pas-hudud-wrong-for-malaysia/>
- Funston, John. 2010. "Malaysia and Thailand's Southern Conflict: Reconciling Security and Ethnicity." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 32 (2): 234-257.
- Funston, John. 2008. "Thailand's Southern Fires: The Malaysian Factor,". *UNEAC Asia Papers* 26: 55-67.
- Gourevitch, Peter. 1978. "The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics." *International Organization* 32: 881-912.
- Gunaratna, Rohan, Arabinda Acharya, and Sabrina Chua. 2005. *Conflict and terrorism in Southern Thailand*. Singapore: Marshall Cavendish Academic.
- Harish, S. P. 2006. "Ethnic or Religious Cleavage? Investigating the Nature of the Conflict in Southern Thailand". *Contemporary Southeast Asia* 28 (1): 48-69.
- Hunter, Murray. 2013. "Malaysia and Thailand: Desperately Seeking Success in the Thai Deep South". *Geopolitical Monitor*, 6 March. Accessed 6 March 2013. <http://www.geopoliticalmonitor.com/malaysia-and-thailand-desperately-seeking-success-in-the-thai-deep-south-4789>
- International Crisis Group (ICG). 2005. *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*. Asia Report No. 98. Accessed 27 June 2006. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/thailand/098-southern-thailand-insurgency-not-jihad.aspx>
- Joint Statement Ninth Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle Summit (9th IMT-GT Summit) 28 April 2015 Langkawi, Kedah, Malaysia. Accessed 2 June 2015. <http://www.asean.org/news/asean-statement-communiques/item/joint-statement-ninth-indonesia-malaysia-thailand-growth-triangle-summit-9th-imt-gt-summit-28-april-2015-langkawi-kedah-malaysia>
- Jory, Patrick (ed.). 2013. *Ghosts of the Past in Southern Thailand: Essays on the History and Historiography of Patani*. Singapore: NUS Press.

- Lijphart, Arendt. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Liow, Joseph Chinyong. 2004. "Exigency or expediency? Contextualising Political Islam and the PAS Challenge in Malaysian Politics." *Third World Quarterly* 25 (2): 359-372.
- Liow, Joseph Chinyong and Don, Pathan. 2010. *Confronting Ghosts Thailand's Shapeless Southern Insurgency*. Lowy Institute Paper 30. Accessed 21 January 2011. http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Thailand_southern_insurgency.pdf.
- Macan-Markar, Marwaan. 2005. "Thai refugees embarrass Bangkok". *Asia Times Online*, 17 September. Accessed 9 September 2013. http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/GI17Ae01.html
- MacIver, Don, eds. 1999. *The Politics of Multicultural States*. Basingstoke: Macmillan Press.
- McCargo, Duncan. 2008. *Tearing Apart the Land Islam and Legitimacy in Southern Thailand*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Melvin, Neil. J. 2007. "Conflict in Southern Thailand Islamism, Violence and the State in the Patani." *Insurgency SIPRI Policy Paper No. 20*. Stockholm International Peace Research Institute. Accessed 23 September 2014. <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIIPP20.pdf>
- Montesano, Michael John, and Patrick Jory, eds. 2008. *Thai south and Malay north: ethnic interactions on the plural Peninsula*. Singapore: NUS Press.
- Nantawan, Haemindra. 1977. "The problem of the Thai-Muslims in the four southern provinces of Thailand (Part two)." *Journal of Southeast Asian Studies* 8 (1): 85-105.
- Nantawan, Haemindra. 1976. "The problem of the Thai-Muslims in the four southern provinces of Thailand (Part one)." *Journal of Southeast Asian Studies* 8 (1): 197-225.
- Niksch, Larry A. 1981. "Thailand in 1980: Confrontation with Vietnam and the Fall of Kriangsak." *Asian Survey* 21 (2): 223-31.
- Puengnetr, Pakorn. 2013. "Death of Imam Yakob a Blow to Peace-Building". *The Nation*, 7 August. Accessed 7 August 2013. <http://www.nationmultimedia.com/national/Death-of-Imam-Yakob-a-blow-to-peace-building-30212042.html>
- Sidel, John T. 2007. *The Islamic Threat in Southeast Asia: A Reassessment*. Washington: East-West Centre.

- Srisompob, Jitpiromsri. 2010. "Sixth year of the Southern Fire: Dynamics of Insurgency and Formation of the New Imagined Violence." *Deep South Watch* 10: 99-120.
- Supalak, Ganjanakhundee. 2005. "HOSTAGE KILLINGS: Do not retaliate, NRC warns". *The Nation*, 27 September. Accessed 10 April 2013. <http://www.nationmultimedia.com/specials/south/2709.php>
- Surin, Pitsuwan. 2005. "An Assertive Media Is A Patriotic Media." *Bangkok Post*, 12 September: 6.
- Surin, Pitsuwan. 1985. *Islam and Malay nationalism: A case study of the Malay-Muslims of southern Thailand*. Bangkok: Thai Khadi Research Institute, Thammasat University.
- Surin, Pitsuwan. 1982. *Issues affecting border security between Malaysia and Thailand*. No. 4. Research Center, Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Suhrke, Astri. 1975. "Irredentism Contained: the Thai-Muslim Case." *Comparative Politics*: 187-203.
- The Nation. 2006. "Separatists 'End Call for Independence". 12 October: 4.
- The Nation. 2006. "Pulo warns: Do Not Miss Chance For Peace". 10 October. Accessed 8 September 2014. http://www.nationmultimedia.com/2006/10/10/national/national_30015800.php
- The Nation. 2006. "Mahathir Confirms Talks Between Thai Govt, Muslim Groups". 8 October. Accessed 5 June 2014. http://www.nationmultimedia.com/2006/10/08/headlines/headlines_30015674.php
- The Nation. 2006. "Mahathir Confirms Talks Between Thai Govt, Muslim Groups". 8 October. Accessed 5 June 2014. http://www.nationmultimedia.com/2006/10/08/headlines/headlines_30015674.php
- The Nation. 2005. "Thaksin Tells OIC Sec-Gen to Read Koran". 20 October: 2.
- The Nation. 2005. "Thai visits: officials check on 131 who fled". 13 September: 2.
- The Nation. 2005. "Deep South: Rebels 'Plotted on Mahathir's Island'". 10 September: 3.
- The Star Online. 2005. "Thais: Separatist group behind Muslims fleeing to Malaysia", 8 September. Accessed 24 June 2015. <http://www.thestar.com.my/story/?file=%2f2005%2f9%2f8%2fnation%2f20050908131239&sec=nation>
- Thomas, M. Ladd. 1977. "The Malayan Communist Insurgency." *Asian Affairs* 4 (5): 306-316.
- Thompson, Larry Clinton. 2010. *Refugee Workers in the Indochina Exodus, 1975-1982*. Jefferson, NC: MacFarland Publishing Company.

- Ukrist, Pathmanand. 2006. "Thaksin's Achilles' Heel: The Failure of Hawkish Approaches in the Thai South." *Critical Asian studies* 38 (1): 73-93.
- van der Kreof, Justus M. 1982. "Kampuchea: The Endless Tug of War." *Occasional Papers/ Reprints in Contemporary Asian Studies* 47 (2): 1-37.
- Waedao, Harai. 2013. "Anti-peace Sign put up in Narathiwat". *Bangkok Post*, 16 April. Accessed 16 April 2013. <http://www.bangkokpost.com/news/security/345583/banner-opposing-peace-talks-malaysian-flags-erected-overnight-in-narathiwat>
- Waltz, Kenneth. 1959. *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Wheeler, Matt. 2013. "Talking and Killing in Southern Thailand". *The Interpreter*, 9 August. Accessed 10 August 2013. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/thailand/op-eds/wheeler-talking-and-killing-in-southern-thailand.aspx>





กรณีศึกษา

4

กรณีความขัดแย้งในกลุ่มแม่บ้านโขง
ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์
ไทย-ลาว

อ.ดร.หฤษณ์ อินทะกนก

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	247
บทที่ 2 ประวัติศาสตร์แห่งความสัมพันธ์ไทย-ลาว	259
บทที่ 3 กระแสโลกาภิวัตน์ และความสัมพันธ์ไทย-ลาว	269
บทที่ 4 ความสัมพันธ์ไทย-ลาว สู่ตลาดการค้าอินโดจีน	279
บทสรุป	287
บรรณานุกรม	290



บทที่ 1

บทนำ

สงคราม สันติภาพ สัมพันธภาพ ไทย-ลาว

ผลกระทบของความผันแปรของโลกในช่วงปลายศตวรรษที่ 17 ในช่วงเวลาที่ระบบทุนนิยมกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วในกลุ่มประเทศตะวันตก คือการเปลี่ยนแปลงการปกครองในหลายๆ ประเทศ ทำให้มีการปิดล้อมและจำกัดให้ระบอบศักดินาเดิมอยู่ในวงแคบมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ส่วนผลกระทบที่มีต่อความสัมพันธ์ไทย-ลาวนั้น ระบอบทุนนิยมได้เผยแพร่เข้าสู่ภูมิภาคเอเชียอาคเนย์อย่างกว้างขวาง ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ประเทศไทยได้มีการทำสงครามอยู่หลายครั้งหลายครา ไม่ว่าจะเป็นทั้งภายในหรือต่างประเทศ ในรูปแบบทั้งทางตรงผ่านการทหารและแรงกดดันทางเศรษฐกิจต่างๆ (hard power) หรือทางอ้อมผ่านวิธีโน้มน้าวความคิดความเชื่ออุดมคติเพื่อให้โอบเอียงมาเข้าร่วมกับตน (soft power)¹ ก็เพื่อปกป้องดินแดนจากการคุกคามระบอบทุนนิยมของชาติมหาอำนาจจักรวรรดิล่าอาณานิคมตะวันตกนี้ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอย่างมีนัยสำคัญคือการแตกแยกของอาณาจักรต่างๆ รอบๆ ประเทศไทย แบ่งออกเป็นฝักเป็นฝ่าย โดยเฉพาะอาณาจักรล้านช้าง (สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในปัจจุบัน) ซึ่งในช่วงนั้นได้แตกเป็น สามอาณาจักร ได้แก่ หลวงพระบาง เวียงจันทน์ และจำปาสัก โดยหลงกลอุบายของศักดินาที่มีแรงหนุนจากชาติตะวันตกยุแหยงให้แตกแยก เพื่อการยึดครอง (Divide and Rule) ทำให้อาณาจักรล้านช้างไม่สามารถปกป้องตนเองจากการยึดครองได้ แม้กระทั่งจากประเทศไทยเองก็ตาม

¹ (Nye 2004) ได้เริ่มพูดถึงความสำคัญของสิ่งที่เรียกว่า “Soft Power” เป็นคนแรกในเชิงของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ให้ความเข้าใจของ “อำนาจ” ในแนวความคิดเก่าไว้ว่าหมายถึง การได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่เราต้องการ ด้วยความสามารถ “the ability to get the outcomes one wants” เช่น การใช้อำนาจทางทหารหรือทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศอื่นปรับเปลี่ยนท่าทีที่มีต่อประเทศของตน หรือการใช้ไม้แข็ง “Sticks” และไม้อ่อน “Carrots” ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งสำหรับ Nye นั้นคืออำนาจที่เรียกว่า “Hard Power” ส่วนอำนาจอีกรูปแบบที่หลายๆ คนอาจจะมองข้ามคือสิ่งที่ Nye เรียกว่า “Soft Power” ซึ่งหมายถึงอำนาจที่ทำให้ประเทศอื่นๆ ปฏิบัติตามความต้องการของเรา (Co-opt) โดยที่ไม่จำเป็นต้องบังคับ (Coerce) หรือมีข้อแลกเปลี่ยนแต่ประการใด หรือเป็นความสามารถในการทำให้ผู้อื่นคล้อยตามในการเลือกตัดสินใจ (Preference) ที่สอดคล้องกับความต้องการของเรา ซึ่งเป็นอำนาจเชิงดึงดูด (Attractive Power) เพื่อนำไปสู่การยอมรับโดยดี (Acquiescence) ซึ่งจะแตกต่างจากการใช้อิทธิพล (Influence) ที่ต้องพึ่งอำนาจแบบ “Hard Power”

เมื่อชาติตะวันตกเริ่มมีบทบาทในการปกครองประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น² การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองในภูมิภาคทำให้ไทยได้มีการสู้รบกับชาติตะวันตกเองและชาติเมืองขึ้นในฐานะตัวแทน (ของชาติตะวันตก) อยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ ยังเกิดการสู้รบกันเองของคนไทยภายในประเทศจากต่างพรรคต่างพวก ต่างอุดมคติที่ได้ซึมซับมาจากแนวคิดชาติจักรวรรดิตะวันตกอย่างต่อเนื่อง ในเชิงของความสัมพันธ์ไทย-ลาวนั้น การสู้รบเหล่านี้ได้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเมืองการทูต การค้าเศรษฐกิจ หรือสังคมประชาชน ทั้งนี้ ถึงแม้ทั้งสองประเทศจะได้มีประวัติศาสตร์ร่วมกันมายาวนาน ซึ่งทางไทยได้ถือว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายเป็นดัง “บ้านพี่-เมืองน้อง” (สิงห์ยะบุศย์ 2553) อย่างที่ทราบกันดี ความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรไทยนั้น ตั้งแต่อดีตที่ยังเป็นอาณาจักรล้านช้างและสยาม จนถึงยุคตอนท้ายของสงครามเย็นนั้น มีลักษณะเป็นปรปักษ์ต่อกัน ซึ่งฝั่งลาวจะมองว่าตนมักจะถูกกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบจากฝ่ายไทยเสมอมา และถึงแม้จะเห็นได้ชัดว่าทั้งสองประเทศจะสืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษเผ่าเดียวกัน มีรูปร่าง ผิวพรรณ ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวิถีชีวิตคล้ายคลึงกันมาก เป็น “บ้านพี่-เมืองน้อง” ประเทศไทยและลาวนั้นยังมีความแตกต่างอยู่มาก โดยเฉพาะในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงมาจากมหาอำนาจต่างๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาค เพราะเหตุนี้ด้วยสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ไม่ดีนัก ความใกล้ชิดของไทย-ลาวในเชิงเชื้อชาติและสังคมวัฒนธรรมที่มีมาจากรั้งอดีตการณ้ก็เริ่มเหินห่างไปทีละน้อย ทำให้ความสัมพันธ์พี่น้องร่วมสายเลือดเจือจางและเกิดความแตกแยกทางด้านความคิดอย่างชัดเจน (คิดจะเด็ด ม.ป.พ.) บทเรียนสำคัญๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งรวมถึงพัฒนาการความสัมพันธ์จนมาเป็นคู่ค้าและประเทศเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน จะได้มีการนำเสนอในงานวิจัยชิ้นนี้ต่อไป อาทิเช่น ความขัดแย้ง ณ หมู่บ้านร่มเกล้า (สิ้นสุด 19 กุมภาพันธ์ 1988) ซึ่งนับเป็นสงครามระหว่างไทย-ลาวยุคใหม่ที่รุนแรงที่สุด เป็นต้น

² ในช่วงต้นถึงปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา จนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศจักรวรรดิตะวันตก เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ สหภาพโซเวียต และอเมริกา ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์เป็นเมืองขึ้น

แผนที่ 1. Laos PDR (BOI 2015)



ในยุคแรกๆ ของความสัมพันธ์ไทย-ลาวตั้งแต่ก่อนหน้าที่ลาวจะตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสนั้น (ค.ศ. 1893–1954) ไทยกับลาวมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันในระดับหนึ่ง ถ้ามองทางด้านสังคมแล้วประชาชนไทย-ลาว มีความเกี่ยวเนื่อง เป็นครอบครัวเดียวกันตั้งแต่ระดับเชื้อพระวงศ์ลงมาถึงชนชั้นชาวบ้าน พระราชธิดาแห่งราชอาณาจักรลาวเองก็เคยได้เข้ามาเป็นสนมเอกของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ราชตระกูลชั้นสูงของลาวหลายคนนั้นก็ได้เข้ามารับราชการอยู่ในสำนักไทยตั้งแต่ยุคกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้สมรสกับคนไทยจนมีลูกหลานสืบเชื้อสายชั้นผู้ดีมีตระกูลจนถึงทุกวันนี้ (อินทปันตี, มั่นคงดี, and พิสุทธิพันธ์ุ 2531) แต่เมื่อลาวตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส (ค.ศ. 1873–1954 เริ่มต้นตั้งแต่สมัย ร.4 และ ร.5 แห่งยุครัตนโกสินทร์) ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศก็ได้เริ่มห่างเหินมากขึ้นไปเรื่อยๆ การติดต่อก็หายไปโดยชนชั้นผู้นำมิได้มาข้องเกี่ยวกับราชสำนักไทยอีกต่อไป เพราะอาจจะเนื่องมาจากความระแวงที่ฝรั่งเศสมีต่อผู้นำลาวและไทยที่อาจจะคบคิดวางแผนต่อต้านฝรั่งเศสในการปกครองอินโดจีน ถึงแม้ว่าจะเป็นเช่นนั้น ประชาชนไทย-ลาวบริเวณชายแดนก็ยังมีกันไปมาหาสู่กันเช่นเดิมและได้พัฒนาสัมพันธ์ภาพมาอย่างต่อเนื่อง (เจริญศรี 2553)

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยความเปราะบางต่อการถูกข่มขู่ข่มเหงจากการปกครองของฝรั่งเศส และต้องการกอบกู้เอกราชให้พ้นจากการอยู่ภายใต้อาณานิคม ชนชั้นผู้นำลาวจึงได้รวมตัวกันเพื่อสู้รบกับมหาอำนาจฝรั่งเศส ทั้งนี้ เนื่องจากตามความเป็นจริงลาวมีอาจสู้รบกับกองทัพฝรั่งเศสได้เพราะขาดกองทัพและอาวุธยุทโธปกรณ์ จึงจำเป็นต้องหาพลังสนับสนุนจากภายนอกซึ่งทำให้ลาวได้มาใกล้ชิดกับประเทศไทยอีกครั้งด้วยเหตุที่ว่าไทยนั้นมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาที่สามารถช่วยลาวได้ในการเรียกร้องเอกราชคืนมาจากฝรั่งเศส ลาวได้ทำสงครามกับฝรั่งเศสเคียงคู่กับอีกสองประเทศอินโดจีน (เวียดนาม และกัมพูชา) โดยที่ได้ยึดเยื้อสู้รบกันอยู่เป็นเวลา 8 ปี (ค.ศ. 1945-1953) ก่อนที่จะมีการเจรจาหยุดยิงซึ่งส่งผลให้เป็นการยุติการครอบครองลาวของฝรั่งเศสเป็นเวลา 61 ปี (เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 1954) โดยมีการเซ็นข้อตกลงเจนีวา (Geneva) ว่าด้วยการคืนเอกราชอย่างเป็นทางการ โดยฝรั่งเศสได้ยอมรับถึงสิทธิอธิปไตยและดินแดนดินอันครับถั่ววน ของ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา สนธิสัญญานี้ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสต้องถอนทหารออกจากอินโดจีนอย่างสิ้นเชิงและละทิ้งแผนการปกครองอินโดจีนทั้งหมด ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ก็เพราะช่วงเดียวกันนั้น ได้เห็นความพยายามรุกคืบเข้ามามีอำนาจในภูมิภาคของมหาอำนาจผู้ชนะสงครามโลกอย่างสหรัฐอเมริกา และมหาอำนาจเก่า เช่น สหภาพโซเวียต สำหรับไทยแล้วการเข้าร่วมทำสงครามที่มีผลกระทบต่อภูมิภาคและความสัมพันธ์ไทย-ลาวก็ยังไม่จบสิ้น โดยช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ไทยต้องทำสงครามกับญี่ปุ่นโดยเข้าร่วมกับสหรัฐฯ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มลาวฝั่งขวา ทำให้ไทยได้มีปฏิสัมพันธ์ทางทหารกับลาวฝั่งขวาอย่างใกล้ชิดอยู่ช่วงหนึ่ง (ภาวิครพันธุ์ 2549)

ไทย-ลาว ยุคสงครามเย็น

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งเป็นมหาอำนาจเดิม ได้ประสบความเสียหายอย่างมากจากการทำสงคราม ทำให้ต้องเน้นการบูรณะฟื้นฟูประเทศเป็นหลัก ซึ่งส่งผลให้ทั้งสองประเทศไม่ได้มีบทบาทในการเมืองระหว่างประเทศมากนักเป็นระยะเวลาหนึ่ง ในทางกลับกันนั้น ประเทศที่มีความเคลื่อนไหวมากและได้ก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจในช่วงนั้น คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ทั้งนี้ ความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างเสรีนิยมประชาธิปไตย (ค่ายสหรัฐอเมริกา) กับ สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (ค่ายสหภาพโซเวียต) ได้นำโลกเข้าสู่สงครามในรูปแบบใหม่ที่รู้จักกันในนามของ “สงครามเย็น” ส่งผลกระทบกับประเทศน้อยใหญ่มากมายในหลายภูมิภาค ท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ สำหรับประเทศไทยเองนั้นอยู่ในฝ่ายโลกเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งมีอุดมการณ์อันแน่วแน่ในการต่อต้านการเผยแพร่ของลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ภายใต้อุดมการณ์เดียวกันนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกามีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในช่วงระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้ ความสัมพันธ์นี้ได้มีบทบาทที่สำคัญต่อการกู้ชาติของลาวและการก่อตั้งประเทศอย่างมาก

ถึงแม้ว่าในปี ค.ศ. 1945 (สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2) หลายประเทศได้รับอิสรภาพจากเจ้าอาณานิคมตะวันตกและ ประกาศตนเป็นเอกราช (ทองคนาร์กซ์ 2551) ประเทศมหาอำนาจก็ได้หายไปอย่างสิ้นเชิงและยังมีบทบาทมากมายในเขตอาณานิคมเดิมของตน ทั้งนี้ เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต (ในฐานะมหาอำนาจใหม่) ได้นำพาโลกเข้าสู่ยุคสงครามเย็น การแย่งชิงอิทธิพลและล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจ (ทั้งเก่าและใหม่) ก็ได้เริ่มบทใหม่ ซึ่งมีความเข้มข้นอยู่ไม่น้อยในยุคสงครามเย็นนั้น ขั้วเสรีนิยมประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาและขั้วสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของโซเวียตได้พยายามเผยแพร่อุดมการณ์ของตนเองด้วยวิธีการสกัดกั้นสร้างพรรคสร้างพวก รวมถึงก่อตั้งกลุ่มพันธมิตรขึ้นในหลายภูมิภาคซึ่งทำให้มีการแข่งขันทั้งทางด้านการสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ การก่อตั้งกองกำลังทหารร่วมชาติ การพัฒนาเทคโนโลยีทางอากาศ การชิงดีชิงเด่นคว่ำบาตรทางด้านเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งสงครามผ่านตัวแทนผ่านชาติพันธมิตร ของทั้งสองฝ่ายอย่างเข้มข้น (ภาวครพันธ์ 2549) ในมุมมองของภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ความสำคัญของความขัดแย้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asia) ที่เกิดขึ้นจากสงครามเย็น ได้ก่อตัวขึ้นในปี ค.ศ. 1946 เมื่อฝรั่งเศส หลังจากที่ถอนกำลังออกไปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลับเข้ามายึดครองอำนาจในสามประเทศอินโดจีน ได้แก่ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา หลังจากทำสงครามได้กว่า 8 ปี ฝรั่งเศสประกาศยอมแพ้ที่แนวรบ “ฟูเดียนเบียน” (Phu Dien Bien) ซึ่งเป็นที่มาของชื่อ “เดียนเบียนฟู” ต่อกลุ่มเวียดมินห์ในปี ค.ศ. 1954 (สายพันธ์ 2554) หลังจากนั้นจึงมีการเจรจาหยุดยิง ก็กำเนิดขึ้นเพื่อฟื้นคืนสันติภาพในอินโดจีน และเป็นการยุติการครอบครองลาวของฝรั่งเศสเป็นเวลา 61 ปี เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 1954 โดยข้อตกลงเจนีวา (Geneva) ว่าด้วยการยุติสงครามในเวียดนาม ลาวและกัมพูชาได้รับการลงนาม เป็นการรับรู้เอกราชอธิปไตยและผืนแผ่นดินอันครบถ้วน ของ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา การประชุมเจนีวานี้มีคณะเข้าร่วมอย่างเป็นทางการ 9 คณะ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐ สหภาพโซเวียต จีน สาธารณรัฐประชาธิปไตย เวียดนาม ลาว กัมพูชา และรัฐบาลของกษัตริย์บัวด้าย (กษัตริย์องค์สุดท้ายของเวียดนาม) (The Department of State 1954) ส่งผลให้ฝรั่งเศสต้องถอนตัวออกจากเวียดนาม พร้อมกับสิ้นสุดยุคสมัยแห่งอาณานิคมฝรั่งเศสในอินโดจีน

รูป 1. การลงนามสนธิสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1954³ (U.S. Department of State 2015a)



ถึงแม้ว่าจะได้รับเอกราช ทั้งเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ก็ยังห่างจากความสงบเมื่อทั้งสามประเทศ ได้ถูกแทรกแซงโดยชาติตะวันตกทำให้เกิดความขัดแย้งทางอุดมการณ์ภายในประเทศซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากชาติตะวันตก ระหว่างเสรีนิยมประชาธิปไตยซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ และสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ ในช่วงนี้เอง อินโดจีนจึงได้กลายเป็นสนามรบระหว่างสองฝ่ายซึ่งเริ่มที่สงครามเวียดนาม (Short 1989; วอร์นเนอร์ 2545) ส่วนบทบาทของประเทศลาวในสงครามเวียดนามนั้น ลาวมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์คือ เวียดนามเหนือซึ่งเป็นคอมมิวนิสต์ได้ส่งอาวุธยุทธปัจจัยให้เวียดกงในทางใต้ผ่านลาว (ทองคนารักษ์ 2551) ในช่วงนั้น การเมืองภายในลาวก็มีความแตกแยกอย่างเห็นได้ชัดระหว่างสังคมนิยมฝ่ายซ้ายและประชาธิปไตยฝ่ายขวา พยายามที่จะโน้มน้าวให้ลาวยอมรับในอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยของตน สหรัฐฯ พยายามเข้าแทรกแซงโดยการสนับสนุนฝ่ายขวาของลาวอย่างเต็มที่ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ (ภาวีครพันธ์ 2549) ทั้งนี้ สหรัฐฯ ก็ได้เข้ามามีอิทธิพล

³ General view of the plenary session in the Palais de Nations, Geneva, July 21, 1954, after the signing of the Indo China Truce Agreements, left to right: the Soviet delegation and the British. Next table: the Laotian, French and Vietnam delegations, and with backs to the camera, the Cambodia delegation and, left, the United States delegation.

และตั้งฐานทัพในประเทศไทย ซึ่งท่าอากาศยาน 8 แห่งที่ถูกทหารสหรัฐฯ ใช้ปฏิบัติการได้แก่ สนามบินดอนเมือง โคราช นครพนม ตาคลี อุดรธานี อุบลราชธานี อุตะภา และน้ำพอง การเข้ามาของทหารสหรัฐฯ ได้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจชุมชนของไทยโดยตรงเมื่อชาวบ้านบางส่วนได้มีโอกาสเข้าทำงานในค่ายทหาร (Cyr 1997; Reynolds 2005)

ดังนั้น ความสัมพันธ์ไทย-ลาวระหว่างปี ค.ศ. 1954-1975 เป็นความสัมพันธ์ระหว่างไทยและลาวฝ่ายขวา ซึ่งมีความช่วยเหลือในด้าน การเมือง การทหาร เศรษฐกิจ และวิชาการ ผ่านสหรัฐอเมริกา อย่างที่กล่าวมา เช่น ทางด้านการทหาร รัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับรัฐบาลอเมริกาและรัฐบาลลาวฝ่ายขวา ด้วยการส่งกำลังทหารเข้าร่วมกับลาวในการฝึกรบต่างๆ และได้อนุญาตให้อเมริกาตั้งฐานทัพปฏิบัติการเพื่อการวางแผนกลยุทธ์-ยุทธศาสตร์ต่างๆ ของตนในดินแดนของไทย โดยความร่วมมือ 3 ฝ่ายนี้ ได้ทำโดยผ่านองค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Treaty Organization-SEATO) (คิดจะเด็ด ม.ป.พ.) สนธิสัญญา “ซีโต” นี้⁴ ทำให้เห็นถึงบทบาทของมหาอำนาจอย่างสหรัฐในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากสนธิสัญญานี้เป็นข้อตกลงความร่วมมือของหลายๆ ประเทศที่ยังคงไม่มีบทสรุปในแนวทางการปกครองของตนเองรวมถึงความสัมพันธ์กับกลุ่มเพื่อนในภูมิภาคด้วย ซึ่งประเทศเหล่านี้ยังมีการแบ่งแยกทางความคิดอุดมการณ์แบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นจากค่ายทุนนิยมประชาธิปไตย (Capitalist Democracies) หรือ ค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (Communist blocs) การแข่งขันหรือการสู้รบทางความคิดนี้แน่นอนมีรากฐานมาจากสองมหาอำนาจแห่งสงครามเย็นอย่างสหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกา ซึ่งสังเกตได้จากการแข่งขันอย่างเข้มข้นของทั้งสองค่ายในการซื้อใจของประเทศต่างๆ ภายในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ด้วยการเร่งรัดทำสนธิสัญญาที่คล้ายคลึงกับสนธิสัญญาซีโต อาทิ สหรัฐฯ ได้สรุปข้อตกลงการเข้าร่วมสนธิสัญญาพันธมิตรกับญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ และสหภาพโซเวียตได้เจรจาทำสนธิสัญญากับหลายๆ ประเทศในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ และพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม เป็นต้น (Hall 2005)

จุดเริ่มต้นของกระบวนการคืนอำนาจอธิปไตยจากมหาอำนาจตะวันตกให้กับชาติอาณานิคมต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์นั้น ได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ ค.ศ. 1950s (สายจันทร์ 2556) ซึ่งกระบวนการได้ใช้เวลาหลายสิบปีโดยมีพลังของประชาชนที่ต้องการความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากเหล่าประเทศล่าอาณานิคมมหาอำนาจคอยผลักดันอย่างแข็งขัน ทั้งนี้ กระบวนการย้อนกลับของการยึดอำนาจหรือการคืนอำนาจอธิปไตยนี้ ถ้าพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้ว เราสามารถมองได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ทำให้หลายๆ ประเทศต้องหันมาบูรณาการแก้ไข

⁴ งานวิจัยจะนำเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อต่อไป

ปรับปรุงชาติของตนให้กลับมาแข็งแกร่งอีกครั้ง ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประเทศมหาอำนาจ จึงต้องการลดต้นทุนในการบริหารจัดการทั้งความขัดแย้งทางทหารการเมือง เศรษฐกิจการค้า ด้วยการ คืบอิสรภาพให้ประเทศใต้อาณานิคมของตน ดังนั้น ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โลกจึงได้เห็น สหรัฐอเมริกาคืนอำนาจการครอบครองพื้นที่หลักๆ ของตนในภูมิภาคกลับคืนสู่เจ้าของอย่างแท้จริงนั่นคือ ประเทศฟิลิปปินส์หลังจากที่ล่าเข้ามาหลายสิบปี ส่วนกลุ่มประเทศตะวันออกกลางก็ได้รับการเป็นรัฐอิสระ จาก อังกฤษ (สหราชอาณาจักร) และฝรั่งเศส ในช่วงปี ค.ศ. 1943 และ 1948 ในเอเชียใต้ ถึงแม้ว่าจะไม่ เต็มใจมากนัก อังกฤษ (สหราชอาณาจักร) ก็ได้ปลดปล่อยอินเดียออกมาเป็นอิสระหลุดจากการปกครอง ภายใต้การเป็นเมืองขึ้นของตนในปี ค.ศ. 1947 ซึ่งหลังจากนั้นได้มีการแบ่งแยกกลุ่มชนออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มมุสลิม และฮินดู-ปากีสถาน (Hall 2005)

ไทย-ลาว สู่ความร่วมมือและฟื้นฟู

ถึงแม้ว่าโลกจะกลับมามีสันติภาพอีกครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายๆ ประเทศประสบความสำเร็จ ในการเรียกร้องเอกราชของตนคืนมาจากชาติจักรวรรดิตะวันตก ประเทศไทยก็ยังคงต้องมีการทำสงคราม อยู่เป็นระยะ เมื่อเราได้ส่งกำลังกองทหารไปร่วมรบนอกประเทศในสงครามเกาหลี และสงครามเวียดนาม (อินทปັນตี, มั่นคงดี, and พิสุทธิพันธ์ 2531) ในช่วงเวลาเดียวกัน ถึงแม้ว่าไทยจะไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้น ของใคร แต่ไทยเองก็ประสบปัญหาสงครามกลางเมืองระหว่างคนไทยกันเองที่เกิดขึ้นจากอุดมการณ์ สองขั้วของกองทัพแห่งชาติกับกองทัพปลดแอกประชาชนไทยของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้มีการกระทบกระทั่งอย่างต่อเนื่อง โดยประเทศไทยได้ตกอยู่ในสภาวะสงครามกลางเมือง หรือ การปฏิวัติของคอมมิวนิสต์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1969–1980 (พ.ศ. 2512–พ.ศ. 2523) จนกระทั่งยุติลง กลับสู่ ความสงบสุขอีกครั้งในปี ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) หลังจากกองทัพไทยได้สามารถยุติสงครามปฏิวัติ ของคอมมิวนิสต์ลงได้ ทุกฝ่ายก็ได้หันหน้ากลับมาร่วมมือเพื่อพัฒนาชาติไทยอีกครั้ง

ประเทศลาวเอง ถึงแม้จะได้รับเอกราชคืนมาจากฝรั่งเศส ก็ยังไม่สงบสุขและยังมีความขัดแย้ง ภายในประเทศอย่างต่อเนื่องโดยตลอดระยะเวลาเกือบ 20 ปี จาก ค.ศ. 1954-1975 อย่างที่ได้กล่าวไว้ ข้างต้น รัฐบาลฝ่ายขวาเวียงจันทน์ของลาวได้เข้าร่วมกับสหรัฐฯ และไทย ผ่านองค์การสนธิสัญญา เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Treaty Organization-SEATO) เพื่อที่จะกำจัดฝ่ายกระบวนการ ปฏิวัติด้วยกำลัง แต่ก็ล้มเหลวเนื่องจากฝ่ายกระบวนการปฏิวัติลาวได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาชนจีน และกลุ่มประเทศสังคมนิยมอื่นๆ ความสัมพันธ์ ระหว่างสหรัฐฯ-ไทย-ลาวฝ่ายขวามีความชัดเจนอย่างยิ่งในช่วงการทำสงครามแย่งชิงอำนาจระหว่าง ลาวสามฝ่าย (กลุ่มขวาที่ยึดมั่นกับอำนาจตะวันตกฝ่ายประชาธิปไตย กลุ่มกลางภายใต้การนำของเจ้าสุวรรณหงษา

ซึ่งไม่ฝักใฝ่มหาอำนาจใดๆ และกลุ่มชายซึ่งมีความผูกพันกับค่ายคอมมิวนิสต์⁵) สหรัฐฯ ได้ช่วยเหลือฝั่งขวาอย่างเต็มที่ โดยได้สนับสนุนทั้งทางการเงิน การทหาร และเพื่อมิให้เป็นข้อกังขาจนเกินไป สหรัฐฯ ได้ช่วยเหลือผ่านองค์การ USAID (United State Aid for International Development) และ สถานทูตอเมริกาประจำลาว ทั้งนี้สหรัฐฯ ได้ช่วยเหลือโดยการจ่ายเงินเดือนข้าราชการ ทหารและพลเรือนของรัฐบาลลาวฝ่ายขวาทั้งหมด และยังตั้งงบประมาณเศรษฐกิจเป็นจำนวนเงิน 40-50 ล้านดอลลาร์ รวมถึงการฝึกอบรมทหารรัฐบาลลาว 30,000 คน และอาสาสมัครจากประเทศไทยประมาณ 20,000 คน การแทรกแซงของอเมริกาและไทยนี้ทำให้มีการสู้รบภายในลาวอยู่นานกว่า 10 ปี (ค.ศ. 9160-1973) (คิดจะเด็ด ม.ป.พ.) ซึ่งส่งผลให้อเมริกาและไทยกลายเป็นศัตรูสำคัญของกระบวนการปฏิวัติลาว ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าแปลกใจเลยเมื่อกระบวนการปฏิวัติลาวได้รับชัยชนะจะมีท่าทีขึงตึงกับไทยและสหรัฐฯ และเกิดเหตุการณ์ขัดแย้งขึ้นบริเวณชายแดนไทย-ลาวเป็นอยู่บ่อยครั้ง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่ทำให้ทั้งสองประเทศต้องร่วมมือกันเพื่อพัฒนาประเทศทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ให้เข้ากับประชาคมโลก ความสัมพันธ์ก็พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นเป็นลำดับ

งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์ที่จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในยุคช่วงเวลาต่างๆ ตั้งแต่การก่อตั้งประเทศทั้งสองในยุคอาณาจักรสยามและอาณาจักรล้านช้าง การเข้ามามีบทบาทของมหาอำนาจฝรั่งเศสและสหรัฐฯ (ทั้งก่อนหน้า ระหว่าง และหลังสงครามโลกครั้งที่สอง) จนมาถึงยุคสมัยปัจจุบันที่มีความร่วมมือต่างๆ (ทั้งในสนธิสัญญาแบบทวิภาคีและพหุภาคี) เราอาจกล่าวได้ว่าประเทศลาวนั้นเป็นรัฐเล็ก ซึ่งในตัวเองมิได้มีบทบาทมากมายในเวทีโลกทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม อย่างไรก็ตาม ถ้าวิเคราะห์ในเชิงภูมิศาสตร์แล้ว สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีความสำคัญในฐานะพื้นที่เชื่อมต่อการเดินทางในกลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งทำหน้าที่ทั้งเป็นกันชนและจุดเชื่อมต่อของการทหารและการค้าของมหาอำนาจต่างๆ ด้วยเหตุนี้เองทำให้ชาติจักรวรรดิตะวันตกมีความสนใจในลาวเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ไทย-ลาวในงานวิจัยนี้จะมุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ของพลวัตเชิงอำนาจที่ทั้งสองประเทศเกี่ยวข้องกับประเทศมหาอำนาจต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในภูมิภาค งานวิจัยนี้จะเริ่มต้นที่ความเป็นมาของรัฐชาติไทย-ลาวสัมพันธ์มิตรและจุดเริ่มต้น จากนั้นจะพยายามวางความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในบริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ ในด้านการร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งทวิภาคีและพหุภาคี (Bilateral and Multilateral) สุดท้าย งานวิจัยสรุปด้วยบทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ไทย-ลาวในปัจจุบัน และคาดการณ์ความน่าจะเป็นของความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในอนาคต ในมุมมองต่างๆ โดยเรียนรู้จากบทเรียนในอดีต

⁵ รายละเอียดการกำเนิดและการพัฒนาการของกลุ่มต่างๆ ในลาวอยู่ภายใต้หัวข้อ “ไทย-ลาว ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส” และ “บทบาทของสหรัฐฯ และการพัฒนาความสัมพันธ์ไทย-ลาว”

บททวนวรรณกรรม

การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวในสภาวะการเกิดกระบวนการเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของโลกเข้าด้วยกัน ผ่านกลไกทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งรู้จักกันภายใต้ชื่อว่า “ยุคโลกาภิวัตน์” นั้น มีความสลับซับซ้อนอย่างมาก (สุกัญศีล 2548) เนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถรับรู้ได้ถึงระดับชุมชนที่มีความแตกต่างหลายด้าน เช่น ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ การทบทวนวรรณกรรมจึงต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศในทุกระดับ (ชุมชน ภูมิภาค และระหว่างประเทศ) และในหลายมิติ จากการสืบค้นวรรณกรรมเบื้องต้นที่เขียนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวนั้น เราจะพบได้ว่าวรรณกรรมเหล่านี้จะคล้ายคลึงกันในเชิงประวัติศาสตร์ในอดีตจนถึงปัจจุบัน (พิมพ์กรรม 2553) ทั้งนี้ วรรณกรรมเหล่านี้ได้ระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศใน 4 ยุคสมัยที่ชัดเจน **หนึ่ง** ตั้งแต่สมัยพระเจ้าตากสินถึงสมัยที่มหาอำนาจฝรั่งเศสเข้ามาปกครองลาว **สอง** ช่วงจักรวรรดิอเมริกา เข้าวรุกรานอินโดจีนซึ่งมีการแทรกแซงของอเมริกาและไทยในลาว **สาม** ระหว่างปี ค.ศ. 1975-1992 ที่มีความตึงเครียดทางการเมือง และการทหาร ระหว่างไทย-ลาว โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งหมู่บ้านร่มเกล้า **สี่** ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ถึงปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นยุคทองแห่งความสัมพันธ์ โดยมีการร่วมพัฒนา เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง (สินธุมาลัย 2555)

ทั้งนี้ วรรณกรรมเชิงประวัติศาสตร์ อาทิ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์ (2548) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ไทย-ลาวจากการเรียบเรียงประวัติศาสตร์ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1350–1370 สมัยพระเจ้าฟ้าชุ่มปกครองลาวที่เรารู้จักประเทศลาวในนามอาณาจักรล้านช้าง ในช่วงที่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรียกทัพไปตีกรุงเวียงจันทน์เพื่อเข้ายึดครองในปี ค.ศ. 1778 และได้ปกครองลาวจนถึงปี ค.ศ. 1893 นอกจากนี้ ยังมีกรกล่าวถึงความสัมพันธ์ไทย-ลาวในสมัยสังคมนิยมในปี ค.ศ. 1975 จนถึงปัจจุบัน ส่วนวรรณกรรมเชิงประวัติศาสตร์อื่นๆ เช่น “ความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมและปฏิสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์ระหว่างประชาชนไทย และประชาชนลาวบรรดาเผ่า” โดย ศุภชัย สิงห์ยะบุศย์ (2553) ได้พูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวในเชิงของบ้านพี่เมืองน้อง ซึ่งได้วิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวในมุมมองของประเทศที่มาจากเผ่าพันธุ์ เชื้อชาติหรือชาติพันธุ์เดียวกัน ซึ่งคล้ายคลึงกับวรรณกรรมอื่นๆ ที่กล่าวว่าคนไทยและคนลาวมีต้นกำเนิดจากชนชาติเดียวกัน คือ คนไทยหรือคนไต (วัดชัยภูมิ 2555) ทั้งนี้ หลายๆ วรรณกรรมยังได้เขียนถึงความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในหลายมิติ ทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจการค้า และสังคมวัฒนธรรม เป็นต้น โดยกล่าวถึงการดำรงชีวิตในขั้นพื้นฐานของคนไทยและคนลาวในบริเวณชายแดนที่มีรากฐานพื้นฐานต่างๆ คล้ายคลึงกันอย่างมาก⁶

⁶ ความคล้ายคลึงทางด้านดำรงชีวิต การใช้ภาษา การแต่งการ การอยู่อาศัย การละเล่น ประเพณี ความเชื่อ และการนับถือในพระพุทธศาสนา

ทั้งนี้ วรรณกรรมเหล่านี้ได้ยกตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ภาษาที่ใกล้เคียงกันทำให้ประชาชนจากทั้งสองฝั่งสามารถสื่อสารกันได้อย่างง่ายดาย ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางประเพณี พิธีกรรมได้อย่างง่ายดาย จนมาถึงทุกวันนี้

เมื่อพิจารณาวรรณกรรมต่างๆ ในช่วงสงครามเย็น ระหว่างปี ค.ศ. 1947–1991 จะค้นพบว่า วรรณกรรมส่วนมากเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว จะเน้นไปที่บทบาทของประเทศเจ้าอาณานิคมตะวันตกซึ่งมีอิทธิพลต่อกลุ่มประเทศในภูมิภาค ซึ่งช่วงสงครามเย็นจะเป็นกลุ่มประเทศอินโดจีน โดยหลักๆ จะกล่าวถึงอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างเสรีนิยมประชาธิปไตยซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ซึ่งมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้ผลักดัน งานเหล่านี้จะเน้นการถกเถียงถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองของมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia) และมักเน้นรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายทางต่างประเทศของมหาอำนาจ เช่น สหรัฐกับภารกิจสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Cyr 1997; Madaras 2006) หรือฝรั่งเศสกับการล่าอาณานิคมในอินโดจีนในช่วงก่อนและหลังสงครามเย็น (Robson and Yee 2005; Brocheux and Hemery 2011) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีวรรณกรรมจำนวนหนึ่งซึ่งเน้นงานวิจัยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงสงครามเย็น โดยเน้นดูพฤติกรรมต่างๆ ในเชิงปฏิสัมพันธ์กับมหาอำนาจของแต่ละประเทศ (Ganesan 1999; Lau 2012) อาทิ “เอกสารประวัติศาสตร์สันติภาพไทย-ลาว” โดย ศรี อินทป็นตี ประโยชน์ มั่นคงดี และชวตี พิสุทธิพันธ์ุ (2531) ซึ่งกล่าวถึงบทบาทของมหาอำนาจที่ทำให้เกิดความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมืองในไทย-ลาว ส่งผลกระทบเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาว โดยวรรณกรรมนี้ได้นำเสนอเรื่องราวสงครามระหว่างสองประเทศบริเวณชายแดนที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยง ณ หมู่บ้านร่มเกล้า อำเภอชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเป็นการสู้รบระหว่างทหารไทยกับทหารลาวที่ร่วมพันธมิตรเวียดนาม ทั้งนี้ เมื่อสืบค้นเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่ามีวรรณกรรมไม่น้อยที่เห็นพ้องถึงความสำคัญของกรณีสู้รบนี้ โดยมีวรรณกรรมอยู่จำนวนหนึ่ง ได้ตั้งข้อสังเกตถึงการสู้รบ ณ หมู่บ้านร่มเกล้าว่าแม้จะเป็นเพียงสงครามที่จำกัดขอบเขตแต่มีนัยสำคัญทางอุดมการณ์ทางการเมือง เนื่องมาจากการที่ประเทศไทยในช่วงดังกล่าวได้เข้าร่วมอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยที่มีสหรัฐฯ คอยผลักดัน เพื่อต่อต้านสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่มีสหภาพโซเวียตเป็นผู้สนับสนุน ทำให้ไทยจำเป็นต้องแสดงพลังเชิงสัญลักษณ์เพื่อป้องกันความเป็นไปได้ในการคุกคามของพวกคอมมิวนิสต์ที่อยู่ในลาว ทั้งนี้ ตามที่หลายวรรณกรรมได้นำเสนอ ผู้นำกองทัพไทยสามารถใช้กำลังกองทัพสู้รบจนได้ชัยชนะเหนือกองกำลังของฝ่ายทหารลาวที่ร่วมพันธมิตรกับทหารเวียดนามได้อย่างรวดเร็ว โดยตัดเส้นทางบำรุงกำลังซึ่งทำให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ลาว-เวียดนามถอยร่น บีบบังคับให้รัฐบาลลาวเรียกร้องการเจรจาสงบศึกกับไทยในเวลาต่อมา (อินทป็นตี, มั่นคงดี, and พิสุทธิพันธ์ุ 2531; คิดจะเด็ด ม.ป.พ.; ทองคนารักษ์ 2551)

หลังจากสิ้นพันความขัดแย้งต่างๆ ความสัมพันธ์ไทย-ลาวได้พัฒนาไปในทางที่ตืออย่างเห็นได้ชัด เมื่อวิเคราะห์จากวรรณกรรมที่มีอยู่นั้น จะสังเกตได้ว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนั้น ถือว่าเข้าสู่ยุคทองก็ว่าได้ ทั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายได้มีการร่วมพัฒนา เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง กันอย่างเข้มข้น ไม่ว่าจะผ่านกลไกพหุภาคีอย่าง “ความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง” (Greater Mekong Sub-Regional Economic Cooperation or GMS) หรือ “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Association of South East Asian Nations) ที่เรียกสั้นๆ ว่า อาเซียน (ASEAN) หรือ ทวิภาคีภายใต้ “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง” (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy - ACMECS) ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ตาม ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (กรมส่งเสริมการส่งออก 2554; สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ 2553; กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2557; สายจันทร์ 2556)

บทที่ 2

ประวัติศาสตร์แห่งความสัมพันธ์ไทย-ลาว

ความเป็นมาของชาติไทย-ลาว

ในช่วงปี ค.ศ. 1350–1370 สมัยที่พระเจ้าฟ้าจ๋มปกครองลาวซึ่งเรายังเรียกประเทศลาวว่าอาณาจักรล้านช้างอยู่นั้น อาณาจักรมีความเจริญรุ่งเรืองอย่างมากเพราะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีราชธานี (เมืองหลวง) อยู่ที่เมืองเชียงทอง หรือที่เราคุ้นเคยกันในชื่อ “หลวงพระบาง” ในปัจจุบัน อาณาจักรล้านช้างมีความกว้างใหญ่ไพศาลมากโดยทิศเหนือติดกับแคว้นสิบสองปันนา สิบสองจุไท และเชียงขวาง ทิศใต้ติดกับอาณาจักรเขมร ทิศตะวันออกติดกับอาณาจักรจำปาสัก และทิศตะวันตกเป็นพื้นที่ราบสูงติดกับโคราชและเชียงใหม่ ต่อมาจนถึงปี ค.ศ. 1428 อาณาจักรได้เริ่มเสื่อมถ่วงลง (คิดจะแตก ม.ป.พ.) และแตกแยกออกเป็น 3 อาณาจักรคือ อาณาจักรจำปาสัก อาณาจักรเวียงจันทน์ และอาณาจักรหลวงพระบาง และในที่สุดเมืองเชียงใหม่ก็ได้แยกตัวออกจากลาวในปี ค.ศ. 1714 จากนั้น เมื่อเห็นความแตกแยกที่ทำให้มีความอ่อนแอทางทหารในประเทศ ในปี ค.ศ. 1778 สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีได้ยกทัพไปตีกรุงเวียงจันทน์ และเข้ายึดครองอาณาจักรทั้งสามได้สำเร็จภายใน 1 ปี โดยไทยได้อนุญาตให้ลาวมีกษัตริย์ปกครองตนเอง และมีกษัตริย์หลายองค์สืบต่อมาจนถึงพระเจ้าอนุวงศ์ ทั้งนี้ไทยได้ปกครองลาวจนถึงปี ค.ศ. 1893 รวมทั้งสิ้น 114 ปี (เมตตาริกานนท์ 2548)

หลังจากตกเป็นเมืองขึ้นของไทยแล้ว เมื่อได้อิสระ ลาวก็ตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสทันที ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1893 ถึง ค.ศ. 1954 เหตุผลที่ฝรั่งเศสเข้ามายึดลาวเป็นเมืองขึ้นนั้นมีอยู่สองประการหลักๆ คือ หนึ่ง ฝรั่งเศสได้สนใจในประเทศลุ่มแม่น้ำโขงมาได้ระยะหนึ่ง เนื่องจากลุ่มแม่น้ำโขงมีแนวโน้มที่จะเป็นเส้นทางเดินเรือทางการค้าที่สำคัญได้ ทั้งนี้ ทางฝรั่งเศสได้ตั้งข้อสมมุติฐานถึงความเป็นไปได้ของการเชื่อมต่อเส้นทางการค้าจากจีนลงมาสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สอง เนื่องจากช่วงทศวรรษที่ 19 ชาตินิยมตะวันตกได้เริ่มรุกคืบเข้ามาในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์อย่างเห็นได้ชัด โดยชาติต่างๆ ได้วางแผนกลยุทธ์เพื่อหาข้อได้เปรียบในการแข่งขันแย่งชิงอำนาจในภูมิภาค สำหรับฝรั่งเศส ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงมีตำแหน่งภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมในเชิงการทหารหลายด้าน เป็นทั้งเขตกันชนและทางเชื่อมให้กับกองกำลังฝรั่งเศสในเวลาเดียวกัน ดังนั้นฝรั่งเศสจึงมีความสนใจในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา อย่างมาก เนื่องด้วยแม่น้ำโขงจะสามารถช่วยอำนวยความสะดวกทางการค้า และเพิ่มความแข็งแกร่งเชิงกลยุทธ์ให้กับกองทัพของตน อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักของฝรั่งเศสในตอนนั้นก็คือน้ำลำธารของลุ่มแม่น้ำโขงยังเป็นบริเวณที่ขาดการสำรวจ

จากประวัติศาสตร์จะเห็นได้ชัดว่า การเข้าไปล่าอาณานิคมของฝรั่งเศสในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง กองทัพฝรั่งเศส แทนที่จะมุ่งเน้นไปที่ภาคใต้ของประเทศเวียดนาม และแม่น้ำโขง ฝรั่งเศสได้กำกับความพยายามของพวกเขา เพื่อการล่าอาณานิคมไปที่แม่น้ำแดง และอ่าวตังเกี๋ย ที่สำคัญกว่านั้นตัวรายงานของทีมสำรวจได้สร้างรากฐานของการสำรวจพื้นที่ในภูมิภาคอีกด้วย (Karnow 1997)

ไทย-ลาว ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส

เมื่อการสำรวจได้จบลง รัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้วางแผนเพื่อเข้ายึดครองสามประเทศอินโดจีน (เวียดนาม ลาว และกัมพูชา) สำหรับลาว การเข้ามายึดครองอำนาจของฝรั่งเศสได้รับความเห็นชอบจากระบอบศักดินาลาวเป็นต้นทุน ด้วยเหตุที่ว่าระบอบศักดินาลาวไม่สามารถที่จะปลุกระดมประชาชนให้ต่อต้านไทยได้ จึงหวังพึ่งพาฝรั่งเศส (ซึ่งมีความสนใจในลาวอยู่เดิมแล้วอย่างที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น) เพื่อหาแรงสนับสนุนและหวังปลดแอกออกจากศักดินาสยาม ซึ่งผลก็คือการเข้ามาปกครองลาวของฝรั่งเศสต่อจากไทยในที่สุด ทั้งนี้ ในวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1893 ฝรั่งเศสและไทยได้มีการลงนามสัญญาการแบ่งแยกลาวเพื่อปกครอง⁷ โดยมีอังกฤษหนุนหลัง ท่ามกลางความไม่พอใจของประชาชนชาวลาว การแบ่งแยกนี้ทางไทยและฝรั่งเศสได้ถือเอาลำแม่น้ำโขงเป็นเส้นเขตชายแดน (ทองคำรักษ์ 2551) ทั้งนี้ ในประวัติศาสตร์ตั้งแต่โบราณกาลแม่น้ำโขงทั้งสองฝั่งถือเป็นหลักแหล่งพื้นฐานจตุรรมของชาวลาว เป็นศูนย์กลางของเผ่าชนที่มีภาษา วัฒนธรรม และจารีตประเพณีอันเดียวกัน การแบ่งแยกดินแดนโดยเอาลำแม่น้ำโขงเป็นหลักจึงถือว่าเป็นเรื่องขัดกับหลักมนุษยธรรมอย่างมาก ทำให้มีแรงต่อต้านจากประชาชนชาวลาว โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนลาวที่อาศัยอยู่ตามสองฝั่งโขงที่มีสายเลือดสายสัมพันธ์เหมือนญาติพี่น้อง (วัดชัยภูมิ 2555)

ในช่วงที่ฝรั่งเศสเข้ายึดครองลาว ความสัมพันธ์ไทย-ลาวดูเหมือนจะไม่ค่อยดีนัก เนื่องด้วยฝรั่งเศสมีความหวาดระแวงว่าชนชั้นสูงของลาวจะร่วมมือกับรัฐบาลไทยในการต่อต้านรัฐบาลฝรั่งเศส ดังนั้น การติดต่อสื่อสารจึงมิได้ดีอย่างเช่นเคย สายสัมพันธ์ต่างๆ ก็เริ่มหดหายไปตามลำดับ ทั้งนี้ การปกครองลาวก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง เมื่อญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในลาวแทนฝรั่งเศสในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ไม่นาน เมื่อญี่ปุ่นประกาศความพ่ายแพ้ในสงครามโลก ฝรั่งเศสเองก็ได้มีอำนาจการปกครองในลาวอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม การกลับเข้ามาของฝรั่งเศสครั้งนี้ทำให้เกิดความแตกแยกในกลุ่มผู้นำลาว ระหว่างฝ่ายสนับสนุนการเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส (เจ้ามหาชีวิตของลาว) และฝ่ายที่ต้องการอิสรภาพ (เจ้าเพชรราชมหาอุปราชและนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลราชอาณาจักรหลวงพระบาง) ครั้นนี้ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 1945 เจ้าเพชรราชได้ออกแถลงการณ์ยกเลิกข้อสนธิสัญญาข้อผูกมัดทางการเมืองกับฝรั่งเศสโดยกล่าวถึงสิทธิ

⁷ ข้อมูลเพิ่มเติมสามารถดูได้จาก ภาคผนวก ก. สัญญาว่าด้วยปักปันเขตแดน ไทย-ฝรั่งเศส

อำนาจอธิปไตยบนแผ่นดินลาว (เมตตาริกานนท์ 2548) หลังจากนั้นไม่กี่วัน เจ้าเพ็ดชะราชก็ได้ประกาศเอกราชอย่างเป็นทางการ และแต่งตั้งรัฐบาลขึ้น เรียกว่า “ลาวอิสระ” (12 ตุลาคม ค.ศ. 1945) โดยลาวช่วงนั้นได้มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกเป็นสองฝ่ายอย่างเห็นได้ชัด คือ ฝ่ายเจ้ามหาชีวิต และฝ่ายเจ้าเพ็ดชะราช ในช่วงแรกในปัญหาอินโดจีน ขบวนการกู้ชาติลาวที่ต่อสู้กับฝรั่งเศสมีเพียงแรงต่อต้านจากรัฐบาลลาวอิสระ โดยมีเจ้าเพ็ดชะราชรัตนวงศาเป็นผู้นำเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น แต่เมื่อภาวะการเมืองมีความผันผวนและไม่แน่นอนมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างฝรั่งเศสกับลาวอิสระก็เริ่มมีการแทรกแซงของมหาอำนาจจากหลายฝ่าย ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าจะมีการเคลื่อนไหวสนับสนุนจากมหาอำนาจอื่นๆ บ้าง ด้วยกำลังของทหารฝรั่งเศสที่มีอยู่มากเมื่อเทียบกับกลุ่มขบวนการกู้ชาติของลาว รัฐบาลลาวอิสระจึงได้แพ้อย่างราบคาบ ทำให้เจ้าเพ็ดชะราชจำเป็นต้องเข้ามาตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในไทย โดยในที่สุดได้ยุบตัวลง เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1949 รัฐบาลอิสระจึงได้แยกตัวออกเป็นกลุ่มต่างๆ กลุ่มขวาที่ยึดมั่นกับอำนาจตะวันตกฝ่ายประชาธิปไตย กลุ่มกลางภายใต้การนำของเจ้าสุวรรณภูซึ่งไม่ฝักใฝ่มหาอำนาจใดๆ และกลุ่มซ้ายซึ่งมีความผูกพันกับค่ายคอมมิวนิสต์ สิ่งที่น่าสังเกตคือกลุ่มอำนาจสามกลุ่มได้ผลัดกันเข้ามามีอำนาจโดยยึดติดกับการสนับสนุนของมหาอำนาจที่มีอิทธิพลในภูมิภาคของแต่ละช่วง ดังนั้น ความสัมพันธ์ไทย-ลาว จึงได้เปลี่ยนแปลงตามสภาวะเหล่านี้เช่นกัน โดยที่ความใกล้ชิดสนิทสนมระหว่างไทยกับลาวจะมักชัดเจนในช่วงที่กลุ่มฝ่ายขวาและกลุ่มฝ่ายกลางได้ครองอำนาจ (อินทปนต์, มั่นคงดี, and พิสุทธิพันธ์ 2531)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลอิสระจะโดนทหารฝรั่งเศสปราบปรามจนทำให้เจ้าเพ็ดชะราชจำเป็นต้องเข้ามาตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในไทย การประกาศเอกราชของเจ้าเพ็ดชะราชถึงแม้จะไม่สำเร็จในเชิงปฏิบัติแต่ได้สร้างแรงผลักดันให้ประชาชนลาวได้คำนึงถึงในสิทธิเอกราชของตน ทั้งนี้ เนื่องจากต้องการป้องกันมิให้กลุ่มต่อต้านขยายวงกว้างมากขึ้นและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนลาว ฝรั่งเศสได้รับรองเอกราชของพระราชอาณาจักรลาวอย่างเป็นทางการ พร้อมทั้งร่างกฎหมายสูงสุดเพื่อจัดตั้งสภาและรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งสำเร็จลุล่วงไปเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1946 หลังจากนั้นราวๆ สองปี ฝ่ายรัฐบาลลาวก็ได้ร้องขอเจรจากับทางฝรั่งเศส โดยได้เซ็นสัญญาที่กรุงปารีสถึงสถานะความเป็นเอกราชของลาว เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1949 ซึ่งลาวได้ถือให้เป็น “วันชาติลาว” อย่างไรก็ตาม พระเจ้าเพ็ดชะราชซึ่งพำนักอยู่ในประเทศไทยได้ให้ความเห็นว่าเอกราชที่ได้รับจากฝรั่งเศสนั้นยังเป็นเอกราชที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้มีการเคลื่อนไหวจากเจ้าสุภานุวงศ์ซึ่งแยกตัวออกจากลาวอิสระและเข้าร่วมกับท่านโฮจิมินห์ (ผู้นำเวียดนามเหนือ) เพื่อหาวิธีกอบกู้เอกราชของลาวจากฝรั่งเศส ทั้งนี้เจ้าสุภานุวงศ์ได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นที่เรียกว่า “ขบวนการประเทศลาว” หรือ “แนวลาวอิสระ” ทั้งนี้ สำหรับการได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ของลาวจากฝรั่งเศสนั้น ได้รับหลังจากการสู้รบระหว่างสามประเทศอินโดจีนกับฝรั่งเศสถึง 8 ปี

(ค.ศ. 1945–1953) ในการเจรจาหยุดยิงก็กำเนิดขึ้นเพื่อฟื้นคืนสันติภาพในอินโดจีน ซึ่งถือเป็นการยุติ การครอบครองลาวของฝรั่งเศสเป็นเวลา 61 ปี เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1954 หนึ่งวันหลังจากชัยชนะ เดียนเบียนฟู โดยข้อตกลงเจรจาหยุดยิงนี้เรียกว่า “สนธิสัญญาเจนีวา (Geneva)” ว่าด้วยการยุติสงคราม ในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา (ประเทศอินโดจีน) โดยสรุป สนธิสัญญาได้รับการลงนามเป็นการรับรู้ เอกราชอาณาจักรไทยและพื้นแผ่นดินอันครบถ้วน ของ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศส ต้องถอนทหารออกจากอินโดจีน ในการประชุมเจนีวานี้ มีคณะเข้าร่วมอย่างเป็นทางการ 9 คณะ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐ สหภาพโซเวียต จีน สาธารณรัฐประชาธิปไตย เวียดนาม ลาว กัมพูชา และรัฐบาล ของกษัตริย์ลาว (กษัตริย์องค์สุดท้ายของเวียดนาม) (The Department of State 1954)

บทบาทของสหรัฐฯ และการพัฒนาความสัมพันธ์ไทย-ลาว

สำหรับลาวแล้ว สัญญาเจนีวามีสาระสำคัญ คือ การที่ลาวได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์จาก มหาอำนาจฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม สงครามภายในลาวนั้นยังไม่จบสิ้น เมื่อพื้นที่ลาวได้ถูกแบ่งแยกเป็น 2 ฝ่ายหลักๆ คือ ฝ่ายขบวนการประเทศลาว มีเขตอิทธิพลในแขวงเชียงขวางและพงสาลี โดยมีเวียดนามเหนือ และพันธมิตรค่ายสังคมนิยมให้การสนับสนุน และฝ่ายรัฐบาลพระราชอาณาจักรลาวที่มีศูนย์กลางอำนาจ อยู่ที่เวียงจันทน์ มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มีเจ้ามหาชีวิตประทับอยู่ที่ พระนครหลวงพระบาง) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายสนับสนุน ทั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายได้ต่อสู้กันอย่างเข้มข้นและ ยาวนานจนถึงปี ค.ศ. 1972-1973 เมื่อทั้งสองฝ่ายได้หันกลับมาเจรจาทางการเมืองซึ่งนำไปสู่การยุติการรบ แต่อย่างไรก็ตาม การกระทบกระทั่งก็ยังคงเกิดขึ้นเป็นระยะๆ จนถึงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1975 เมื่อฝ่าย ประเทศลาวได้รับชัยชนะอย่างสมบูรณ์ภายใต้การนำของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว (The Lao People’s Revolutionary Party) โดยมีท่านไกสอน พมวิหาน เป็นผู้นำ (เมตตาริกานนท์ 2548) และในช่วงเวลาเดียวกัน ก็ได้มีการสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (The Lao People’s Democratic Republic) ทำให้เจ้ามหาชีวิตศรีสว่างวัฒนาได้ทรงสละราชสมบัติ และเป็นกษัตริย์องค์สุดท้ายของลาว

ทั้งนี้ เราสามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่า การต่อสู้ของลาว 2 ฝ่าย สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและ ผลกระทบที่อิทธิพลอำนาจทางความคิดของประเทศเจ้าอาณานิคมตะวันตกมีต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะประเทศลาว (Cyr 1997; Madaras 2006) จะเห็นได้ว่าอุดมการณ์ ทางการเมืองที่แบ่งเป็น 2 ฝ่าย นี้ มีต้นกำเนิดมาจากมหาอำนาจระหว่างเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ซึ่งมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้ผลักดัน (Robson and Yee 2005; Brocheux and Hemery 2011) พลวัตเชิงอำนาจที่เกิดขึ้นในลาวจึงมีปัจจัยหลายอย่าง

ที่ไม่เพียงมาจากการเมืองการปกครองภายใน แต่จากภายนอกซึ่งเกี่ยวเนื่องกับบทบาทของมหาอำนาจบนเวทีภูมิภาคและเวทีโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงการปกครองในลาวหลังจากการเซ็นสัญญาเจนีวาเสร็จสิ้นลงได้ไม่นาน เกี่ยวข้องโดยตรงกับท่าทีของจักรวรรดิอเมริกา ในกรณีนี้สหรัฐฯ ได้ประกาศว่าเนื่องจากว่าสหรัฐฯ ไม่ได้ร่วมสงครามอินโดจีนและไม่มีความสัมพันธ์อันใดกับประเทศที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นอเมริกาถือว่าตนไม่ได้เป็นภาคีของสัญญาเจนีวา ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงไม่ยอมรับสัญญาเจนีวา และลงมือปฏิบัติแผนการที่เตรียมไว้เพื่อเข้ายึดครองอินโดจีนทันทีที่ฝรั่งเศสถอยตัวออกไป ซึ่งแน่นอนมีผลกระทบโดยตรงกับกลุ่มอำนาจต่างๆ ในลาวและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อมองย้อนกลับไปดูเหตุการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 วิกฤตการสู้รบในโลกดูจะคลี่คลายลงมากหลายๆ พื้นที่แห่งความขัดแย้งได้หันกลับมาทำการเจรจาและทำสนธิสัญญาหยุดยิง รวมถึงสนธิสัญญาเจนีวาเพื่อสงบศึกสงครามอินโดจีนที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้า ในฐานะรัฐชาติที่มีอำนาจอิทธิพลมากที่สุดในโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทางสหรัฐอเมริกาได้มองตัวเองว่าเป็นมหาอำนาจยุคใหม่ต่างจากจักรวรรดิยุโรปที่ผ่านมา โดยเชื่อว่าตนสามารถเข้าไปช่วยพัฒนาประเทศต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในกรณีนี้เองเมื่อฝรั่งเศสได้ยกทัพออกจากอินโดจีนแล้ว สหรัฐฯ ก็ได้ถือโอกาสดำเนินตามแผนการโดยไม่สนใจสนธิสัญญาเจนีวา กลุ่มลาวฝ่ายขวา (ลาวอิสระ) เชื่อในอุดมการณ์ของสหรัฐฯ จึงได้เข้าร่วมในการพัฒนาประเทศลาวหลังการตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสต่อไป ทั้งนี้ เมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มแผนการยึดครองอำนาจรัฐบาลไทยได้ให้การสนับสนุนสหรัฐฯ โดยได้อนุญาตให้สหรัฐฯ เข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยเพื่อรวบรวมกำลังพลในการวางแผนเตรียมการต่างๆ นอกจากนี้ทางรัฐบาลไทยก็ยังได้ส่งทหารเข้าร่วมรบกับอเมริกาเป็นจำนวนมาก การกระทำนี้ถือได้ว่ารัฐบาลไทยนั้นได้ช่วยรัฐบาลสหรัฐฯ ต่อต้านการขยายตัวของฝ่ายสังคมนิยมอย่างชัดเจน สำหรับประชาชนลาวแล้วการเข้ามามีบทบาทของอเมริกาในประเทศก็มีทั้งประโยชน์และโทษ ชาวลาวหลายกลุ่มเล็งเห็นความสำคัญของเงินที่อเมริกาช่วยเหลือเพราะตั้งแต่ได้เอกราชก็จำเป็นต้องดูแลตนเองและหารายได้เอง ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะดูแลปากท้องของประชาชนของตนหรือค่าใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้ เช่น เงินเดือนของทหาร ตำรวจ ครู ลูกจ้างรัฐ ที่ฝรั่งเศสเคยเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายให้ รัฐบาลลาวไม่สามารถที่จะดูแลจัดการได้ (Evans 2002) ส่วนชาวลาวบางส่วนก็ยังคำนึงถึงความเป็นเอกราชที่แท้จริงของลาวโดยที่ไม่มีชาวตะวันตกมาคอยชี้นำนโยบายการปกครองต่างๆ ในประเทศ

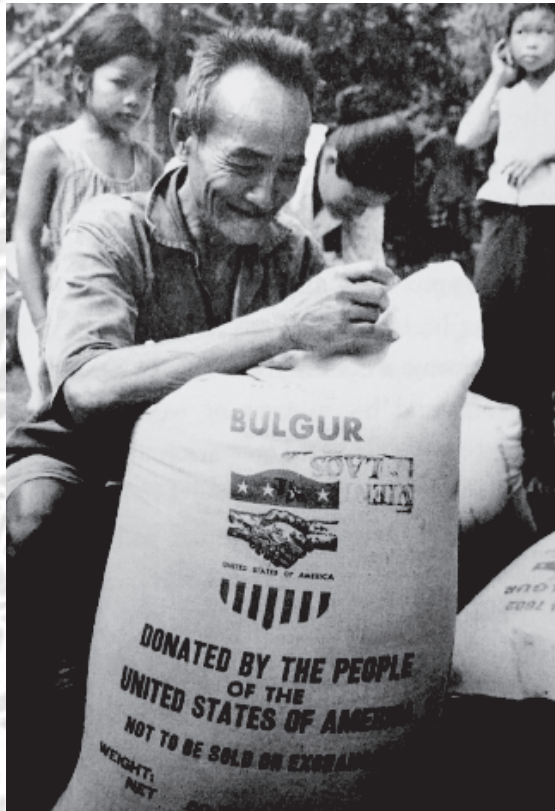
รูป 3. Mr. Charles Woodruff, Plenipotentiary of the U.S., hands over to Prime Minister Katay a cheque for \$1 million on 3 January 1955 (Evans 2002)



สอดคล้องกับการทำสงครามเย็นเพื่อต่อต้านอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต ถึงแม้ว่าอเมริกาจะไม่เต็มใจในการลงทุนเงินจำนวนมากที่จะช่วยลาวก็ตาม เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว สำหรับสหรัฐฯ ถึงแม้ว่าจะตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่เป็นจุดเชื่อมต่อในกลุ่มแม่น้ำโขง (เริ่มตั้งแต่จีนตอนใต้ ผ่านลาวตะวันออกและเวียดนามเหนือ) ลาวเป็นเพียงประเทศเล็กๆ ที่ไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก ในเชิงยุทธศาสตร์การขยายอิทธิพลอำนาจเท่าไรนัก (Pholsena 2006) นอกจากนี้ ฐานของสหรัฐฯ ในประเทศลาวเองก็แทบที่จะไม่มีบทบาทอะไรมากนัก การที่จะส่งบุคลากรไปเพื่อทำงานบริหารจัดการปกครองก็เป็นเรื่องยากเพราะเจ้าหน้าที่อเมริกันเองก็ไม่อยากที่จะต้องไปทำงานในที่ที่กันดาร เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามเมื่อมีหลายๆ ประเทศจัดจ้องถึงการเคลื่อนไหวของสหรัฐฯ ในเวทีโลก สหรัฐฯ จึงถูกดึงเข้าไปช่วยเหลือลาวอย่างไม่มีทางเลือก ในการนี้ การช่วยเหลือของอเมริกาในลาวมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบหนึ่งที่ทำให้เกิดกิจกรรมการค้าและช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ไทย-ลาวอย่างเห็นได้ชัด คือ การตั้งค่าแลกเปลี่ยนคงที่เงินกีบเป็นดอลลาร์ ในอัตรา 35 ต่อ 1 โดยที่เป็นการตั้งมูลค่าของเงินกีบสูงกว่าความเป็นจริงเพื่อช่วยลาว (Evans 2002) โครงการช่วยเหลือนี้ทำให้เครือข่ายธุรกิจของทั้งชาวลาวชั้นนำ และกลุ่มประชาชนที่มีเชื้อสายจีนรวมถึงพ่อค้าจีนร่ำรวยเป็นกอบเป็นกำกันถ้วนหน้า แม้แต่พ่อค้าไทยเอง ก็ได้รับผลประโยชน์เช่นกัน โดยที่เครือข่ายการค้าเพียงเปลี่ยนผ่านโอนย้ายสินค้าผ่านลาวไปยังไทยบ้างหรือ

ไทยมาลาวบ้างหรือจากลาวออกไปยังประเทศอื่นๆ เพื่อกินส่วนต่างของค่าเงิน ทำให้สามารถสร้างรายได้เป็นหลายล้านดอลลาร์ภายในไม่กี่ปี อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1958 เมื่อเม็กซิโกยื่นข้อที่จะลดมูลค่าของเงินก็บลงตามความเป็นจริง กลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์แน่นอนไม่เห็นด้วยและพยายามต่อต้าน แต่ก็ไม่เป็นผลแต่อย่างใด (Pholsena 2006)

รูป 4. ในช่วงปี ค.ศ 1950s ลาวต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากสหรัฐอย่างมาก (Evans 2002)



จากช่วงปลาย ค.ศ 1950s สหรัฐฯ ก็ได้มีบทบาทในการปกครองลาวอย่างเห็นได้ชัด และถึงแม้ว่าลาวจะเป็นประเทศเล็กก็ตาม สหรัฐอเมริกาเองก็ยังคงมีความกังวลถึงความเป็นไปได้ที่ระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ซึ่งมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้ผลักดัน จะกลืนกินเผยแพร่อุดมการณ์ของตนเป็นวงกว้างมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นผลกระทบแบบโดมิโน (Domino Effect) ลุกลามถึงประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้โดยรวม ทั้งนี้ ถึงแม้อเมริกาจะมีฐานยึดมั่นในลาวโดยได้รับการสนับสนุนจากลาวฝั่งขวาและรัฐบาลไทย การเมืองภายในลาวก็ยังคงมีความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องโดยฝ่ายประเทศลาวที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเวียดมินห์และกลุ่มสังคมนิยมคอมมิวนิสต์โดยมีจีนเป็นหัว และในช่วงปี ค.ศ. 1960s สงครามเวียดนาม (หรือสงครามอินโดจีนครั้งที่ 2) ก็ได้ปะทุขึ้น ทำให้ความขัดแย้งในภูมิภาคและในลาวเอง

เข้มข้นขึ้นอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ในความพยายามที่จะหยุดยั้งกลุ่มอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่เริ่มขยายตัวช่วงสงครามเวียดนาม สหรัฐฯ ได้ให้การสนับสนุนกองกำลังเวียดนามใต้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 เพื่อสู้รบกับทางเหนือ (กลุ่มเวียดมินห์) เมื่อสงครามมีความรุนแรงมากขึ้นมีการเผชิญหน้ากันมากขึ้น จีนและสหภาพโซเวียตซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจในเวลานั้นก็เริ่มมีการเคลื่อนไหว ทั้งนี้ เนื่องจากลาวตะวันออกและเวียดนามเหนือมีชายแดนติดกันถึง 1,130 กิโลเมตร ทำให้บริเวณชายแดนของสองฝั่งมีความใกล้ชิดกัน ดังนั้น ทหารเวียดมินห์จึงมักจะใช้เส้นทางผ่านบริเวณนี้ในการขับเคลื่อนกองกำลังคอมมิวนิสต์เวียดนามจากเหนือลงใต้เสมอ (Pholsena 2006) ทั้งนี้เส้นทางที่ช่วยเชื่อมต่อเริ่มต้นจากเวียดนามเหนือลงใต้โดยผ่านลาวและกัมพูชา มีชื่อว่าเส้นทางโฮจิมินห์ (Ho Chi Minh trail) ซึ่งตั้งขึ้นโดยฝ่ายอเมริกันตามชื่อของประธานาธิบดีเวียดนามเหนือในตอนนั้น ปัจจุบันนี้กลายเป็นเส้นทางท่องเที่ยวที่โด่งดังไปแล้ว ด้วยสาเหตุทางภูมิศาสตร์นี้ กลุ่มเวียดมินห์จึงให้ความสำคัญกับบริเวณลาวตะวันออกเป็นอย่างมาก

รูป 5. เส้นทางโฮจิมินห์ (Pholsena 2006)



อย่างที่ได้อธิบายไว้เบื้องต้นในบทนำ เนื่องจากกองทัพสหรัฐฯ มีความสัมพันธ์อันดีกับไทยและลาวฝ่ายขวา (ภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย) จึงได้ตัดสินใจตั้งฐานที่มั่นสำหรับกำลังทหารในบริเวณตะวันออกเฉียงเหนือของไทยและตอนเหนือของลาว ซึ่งเป็นบริเวณที่สามารถส่งเครื่องบินรบไปทำการกระหน่ำยิงและจู่โจมเวียดนามเหนือ (ฐานที่ตั้งหลักของพวกลาวคอมมิวนิสต์) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังได้ทำการกระหน่ำยิงบริเวณตะวันออกของลาวเพื่อที่จะหยุดยั้งการส่งกำลังทหารไปสู่รบที่เวียดนามใต้ผ่านเส้นทางโฮจิมินห์อีกด้วย ทั้งนี้ การสู้รบระหว่างสหรัฐฯ และเวียดนามดำเนินต่อไปจนถึงช่วงต้นของ ค.ศ. 1970s โดยบนพื้นสนามรบกองกำลังประเทศลาวและพันธมิตรเวียดนามเหนือเริ่มตรึงกำลังได้ ทำให้ทหารอเมริกันถอยร่นเรื่อยมาโดยเฉพาะบริเวณเวียดนามใต้ และในที่สุดในปี ค.ศ. 1973 การสู้รบต่อต้านกลุ่มประเทศลาวและเวียดนามเหนือที่มีสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จีนและสหภาพโซเวียตเป็นแรงสนับสนุนก็จบลง ทำให้ทหารสหรัฐฯ เริ่มถอนทัพออกจากเวียดนาม ลาวและไทยตามลำดับ ซึ่งต่อมาไม่นานกลุ่มลาวฝ่ายขวาก็ต้องยอมตกลงเซ็นสัญญาหยุดยิงและจำนนต่อการปกครองของอีกฝ่ายอย่างไร้เงื่อนไข ด้วยเหตุนี้ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (The Lao People's Democratic Republic) จึงได้กำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 1975 อย่างที่ได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อเบื้องต้น (Evans 1998)

บทที่ 3

กระแสโลกาภิวัตน์ และความสัมพันธไทย-ลาว

เศรษฐกิจไทย-ลาวในยุคสังคมนิยม

อย่างที่ได้นำเสนอในหัวข้อเบื้องต้น ความสัมพันธ์ไทย-ลาวในช่วงก่อนหน้าที่จะมีการเปลี่ยนแปลง เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 1975 นั้นมีความตึงเครียดอยู่มาก เนื่องจากไทยได้เข้ากับสหรัฐฯ และลาวฝ่ายขวา เพื่อเข้าสกัดกั้นต่อสู่กระบวนการปฏิวัติลาวในสงครามเพื่อผลักดันอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย ด้วยนโยบายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ทำให้ในช่วงนั้นความรุนแรงได้ปรากฏอยู่เป็นระยะๆ โดยเฉพาะช่วงที่มีการกระทบกระทั่งกันทางทหาร เหมือนอย่างเช่นการปะทะระหว่างสองฝ่ายเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 โดยเครื่องบินสู้รบและกำลังทหารของลาวได้ระดมยิงเรือ น.ป.ข. ของไทยที่วิ่งเข้ามา ในน่านน้ำลาวจม 1 ลำ ทำให้ทหารไทยเสียชีวิต 1 นาย เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลไทยประกาศ ปิดชายแดนระหว่างไทยกับลาวเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 (คิดจะเด็ด ม.ป.พ.) และแน่นอน เมื่อฝ่ายปฏิวัติลาวได้รับชัยชนะ (ภายใต้อุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์) สิ่งที่เกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลง ก็ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวนั้นเต็มไปด้วยความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจต่อกัน ผวนกับความแตกต่างทางการเมืองและระบอบการปกครอง จึงไม่แปลกใจเลยว่าพี่น้องไทย-ลาวจึงมีอคติต่อกัน ทำให้ความสัมพันธ์ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอยู่ในยุคที่ค่อนข้างต่ำในช่วงเวลานั้น

เมื่อเวลาผ่านไป ความสัมพันธ์ไทย-ลาวก็ได้เริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น และไม่นานรัฐบาลไทย ก็ได้ประกาศเปิดชายแดนอีกครั้งที่ด่านท่าบ่อและด่านเสด็จ จังหวัดหนองคาย จากนั้นประเทศไทยก็มีท่าที่เป็นมิตรกับลาวโดยรัฐบาลไทยประสานให้สมาชิกผู้แทนราษฎรไทยเยี่ยมเยือนลาวอยู่บ่อยครั้ง จนทางลาวตอบรับท่าที่มิตรภาพนี้ด้วยการเชิญ ท่านพิชัย รัตตกุล (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) มาเยือนลาวอย่างเป็นทางการ ซึ่งการเยือนลาวครั้งนี้ก็ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอย่างมาก ถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนามิตรภาพต่อไปก็ว่าได้ ในวันที่ 6 มกราคม 1979 ไทย-ลาวได้มีการร่วมแถลงการณ์อย่างเป็นทางการครั้งแรกเกี่ยวกับการร่วมมือสร้างสันติภาพ (กระทรวงการต่างประเทศไทย 1979) โดยมีหลักการสำคัญทางปฏิบัติ 2 ประการ คือ หนึ่ง ละเว้นการคุกคามหรือใช้กำลังต่อกัน และ สอง จะไม่ยอมให้ประเทศอื่นใช้ดินแดนของตนเป็นฐานทัพเพื่อแทรกแซงคุกคามกันและกัน ทั้งนี้ การแถลงการณ์นี้ยังมีการพูดถึงความสำคัญของลุ่มแม่น้ำโขงต่อสองประเทศโดยทั้งสองได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะช่วยกันปกป้องรักษาลุ่มแม่น้ำโขงรวมถึงบริเวณโดยรอบอย่างดีที่สุดเนื่องจากถือว่าเป็นมรดกตกทอดมา

แต่โบราณกาลของประชาชนทั้งสองฝั่ง โดยมีสิทธิเท่าเทียมกัน⁸ ข้อความคำแถลงการณ์บางส่วนเกี่ยวกับ ข้อตกลงที่กล่าวมามีดังนี้

“8. ด้วยความมั่นใจ... นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้ยืนยันที่จะพัฒนาความร่วมมือที่ดี ร่วมกัน... โดยเคร่งครัดกล่าวคือ... เคารพเอกราชอธิปไตยและผืนแผ่นดินอันครบถ้วน ของกันและกัน... ยุติข้อขัดแย้งโดยทางสันติวิธีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติบนพื้นฐาน แห่งความเสมอภาค...

9. นายกรัฐมนตรีทั้งสองได้ให้คำมั่นสัญญาว่าแต่ละฝ่ายไม่ยอมให้มีการใช้ดินแดน ของตนเป็นรากฐานเพื่อแทรกแซง คุณภาพ รุกราน หรือเป็นที่ทำลายอีกฝ่ายหนึ่งไม่ว่า ในรูปแบบไหนก็ตาม

10. พวกเรา ท่านนายกรัฐมนตรีทั้งสองยืนยันเจตจำนงของทั้งสองฝ่ายที่จะดำเนินการ ต่างๆ อันจะส่งผลให้แม่น้ำโขงส่วนที่เป็นชายแดนระหว่างประเทศทั้งสองให้เป็น แม่น้ำแห่งสันติภาพ มิตรภาพและให้ประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง...” (กระทรวงการต่าง ประเทศไทย 1979)

ตั้งแต่วันที่มีการแถลงการณ์ระหว่างทั้งสองประเทศเป็นต้นมา ความสัมพันธ์ไทยลาวได้มีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยทางรัฐบาลไทยได้มีการจัดโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ในหลายๆ ด้าน อาทิเช่น การพัฒนาในทางวิชาการผ่านการพัฒนาบุคลากรโดยเน้นการให้ทุนการศึกษา ทั้งระดับปริญญาตรีและโท รวมทั้งการฝึกอบรมดูงาน ช่วยเหลือด้านวัสดุอุปกรณ์ สาขาการเกษตร การศึกษา และสาธารณสุข (สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ 2551) ส่วนทางด้าน เศรษฐกิจการค้า ซึ่งนับว่าจะเป็นความร่วมมือหลักสำหรับหลายฝ่ายของความสัมพันธ์ไทย-ลาวในอนาคตนั้น รัฐบาลไทยได้เน้นการพัฒนาการค้าขายบริเวณชายแดนโดยเพิ่มความสะดวกและปลอดภัยสำหรับประชาชน ในการค้าขายแลกเปลี่ยนให้มากขึ้น เนื่องจากเมื่อย้อนมองกลับไปในอดีตนั้น การค้าขายระหว่างไทย-ลาว ที่ผ่านมามีส่วนมากจะทำกันบริเวณชายแดนซึ่งจะเป็นรูปแบบของ “ประเพณีญาติพี่น้อง” ทำให้มิได้มีกฎเกณฑ์ บังคับตายตัว ส่งผลให้ประชาชนของทั้งสองประเทศสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าบริการกันได้ง่าย อย่างไม่จำกัด การเปลี่ยนแปลงการปกครองของลาวไปสู่ระบอบสังคมนิยม (ค.ศ. 1975) ก่อให้เกิด ความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาการค้าขายในระดับรัฐต่อรัฐมากขึ้น ซึ่งสถานการณ์ความสัมพันธ์

⁸ สำหรับแถลงการณ์ฉบับเต็ม สามารถดูได้ที่ ภาคผนวก ก. “แถลงการณ์ร่วมระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรไทยที่เวียงจันทน์ในวันที่ 6 เดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1979”

หลังความเปลี่ยนแปลงก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการค้าระหว่างสองประเทศอยู่ไม่ใช่น้อย เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอุดมการณ์ทั้งในและนอกประเทศ ทั้งนี้ ในช่วงแรก สิ่งที่รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจทำก็คือการเปิดจุดผ่านแดนเพิ่มอีก 2 แห่ง โดยให้สิทธิกับชาวลาวในการแวะพักและใช้ท่าเรือร่วมกันได้ เพราะเล็งเห็นว่าบริเวณดังกล่าวมีการติดต่อค้าขายมาตั้งแต่อดีต ตั้งแต่นั้นมา ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศก็ดูเหมือนจะมีความชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ การค้าบริเวณชายแดนด้วยเหตุปัจจัยสนับสนุนหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์การติดต่อการค้าแบบประเพณีญาติพี่น้องที่มีมาช้านาน การที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศเดียวในโลกที่สามารถสื่อสารติดต่อกับไทยได้โดยใช้ภาษาของตนเอง หรือการที่มีบริเวณพรมแดนติดต่อกันถึง 1,810 กิโลเมตร (ทางบก 702 กิโลเมตร และทางน้ำ 1,108 กิโลเมตร) ซึ่งเป็นลักษณะการมีชายแดนร่วมที่ทำให้สะดวกต่อการติดต่อซื้อขาย ดังนั้น ถึงแม้ว่าสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะยังไม่สงบนิ่งและมีการเปลี่ยนแปลงและปรับเปลี่ยนรูปแบบรวมถึงทิศทางด้านนโยบายอยู่บ่อยครั้ง เราสามารถสังเกตเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในบริเวณชายแดนก็ยังมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานของการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศที่มีความสำคัญยิ่ง (ตรีโชติ 2547)

ในอดีตนั้น ระบบเศรษฐกิจของลาวนั้นไม่ได้มีความสลับซับซ้อนอะไรมากมาย นับว่าเป็นแบบพึ่งพาตนเองก็ว่าได้ (Self-Sufficient) กล่าวคือ เน้นการยังชีพเป็นหลัก โดยที่ผลิตภัณฑ์ในประเทศทั้งหมดผลิตขึ้นมาเพื่อบริโภค ทำใช้เอง เพื่อเลี้ยงดูตนเอง ครอบครัว และประชากรทั่วไป การเป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะภูมิศาสตร์ของลาวที่เป็นประเทศปิด ไม่มีทางออกทางทะเลเหมือนเช่นประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ลาวเป็นเพียงทางเชื่อมการค้าระหว่างจีนทางตอนใต้กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น การค้าขายกับไทยจึงมีความสำคัญอย่างมากในการดูแลปากท้องของพี่น้องชาวลาว โดยเฉพาะในบริเวณแม่น้ำโขง อย่างที่ทราบกันดี การปกครองของลาวนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในยุคสมัยที่เป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส ทำให้ระบบเศรษฐกิจลาวก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยจะไปผูกติดกับนโยบายฝรั่งเศส เนื่องจากทางฝรั่งเศสเองได้มองเห็นว่าระบบเศรษฐกิจลาวนั้นยังล้าหลังอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการผลิตหรือช่องทางการขายสินค้า รวมถึงความสามารถทักษะของแรงงานที่มี ฝรั่งเศสจึงเน้นเพียงการลงทุนระยะสั้นเนื่องจากต้องมีการลงทุนสูงหากจะแก้ไขปัญหาพื้นฐานทั้งหมด การลงทุนระยะสั้นนั้นสามารถช่วยฝรั่งเศสแสวงหาประโยชน์ได้ด้วยเงินลงทุนต่ำ ทั้งนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสได้เน้นการลงทุนไปที่การใช้ประโยชน์จากวัตถุดิบธรรมชาติและแรงงานพื้นฐาน เช่น การทำเหมืองดีบุกในแขวงคำม่วน การปลูกกาแฟในที่ราบสูงบอลละเวน (Bolovens) ซึ่งยังทำกันอยู่จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ฝรั่งเศสก็ยังมีการผลักดันการปลูกฝิ่นในลาวเพื่อเพิ่มรายได้จากการขูดรีดภาษีฝิ่นจากชาวลาวเทิงและลาวสูง ถึงแม้ดูเหมือนว่าฝรั่งเศสจะเอาเปรียบลาวเป็นอย่างมาก ฝรั่งเศสก็ได้ทำประโยชน์ให้กับชาวลาวหลายอย่าง อาทิ การมีบทบาทในการช่วยวางรากฐานการติดต่อสื่อสารคมนาคมที่มีประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจลาวในอนาคตอย่างมาก (พุดมิโชติ 2547)

ภายหลังจากการได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส การเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของลาว ก็ยังประสบอุปสรรคปัญหาหลายๆ อย่าง ไม่ว่าจะเป็นความแตกแยกในอุดมการณ์ภายในประเทศ จากหลายๆ ฝ่ายและการเข้ามามีบทบาทของสหรัฐฯ ในช่วงสงครามเย็นอย่างที่ได้วิเคราะห์เอาไว้แล้ว ในหัวข้อเบื้องต้น ทั้งนี้ การได้เอกราชของลาวผ่านการประชุมสันติภาพอินโดจีนนานาชาติที่กรุงเจนีวา นั้นเปรียบได้เหมือนดาบสองคม เพราะในทางหนึ่งถึงแม้ลาวจะได้รับเอกราชกลับคืนมา เนื่องจากที่ประชุม ได้รับเงื่อนไขของฝ่ายประเทศลาวโดยรับรองสถานภาพการเมืองของฝ่ายกระบวนการประเทศลาว (ซึ่งอยู่ในค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต) รวมถึงประกาศให้ประเทศต่างๆ เคารพในอำนาจอธิปไตยของกลุ่มประเทศลาวในลาวด้วย พร้อมให้สิทธิในการเลือกตั้งเสมอกับกลุ่มอื่น ทั้งนี้ การได้รับเอกราชผ่านสนธิสัญญานี้ของลาวพร้อมด้วยข้อรับรองอย่างที่กำลังกล่าวมา ทำให้สหรัฐฯ ไม่พอใจอยู่ไม่น้อย เนื่องจากข้อตกลงสำหรับสหรัฐฯ เองนั้นถือว่าเป็นการให้ท้ายและเป็นชัยชนะของค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียต ซึ่งสหรัฐฯ เกรงว่าถ้ายินยอมในข้อตกลง ฝ่ายคอมมิวนิสต์ลาวอาจจะชนะในการเลือกตั้ง (เช่นเดียวกับในกรณีของเชโกสโลวาเกีย ค.ศ. 1949) ทำให้เหิมเกริมและขยายขอบเขตอำนาจมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงได้เข้าร่วมกับลาวฝ่ายขวาตั้งกองกำลังทั้งทางลาวเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของไทย

จากนั้น เพราะเล็งเห็นถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการผลักดันอุดมการณ์เสรีนิยม ในปี ค.ศ. 1954 สหรัฐฯ ก็ได้มีการก่อตั้ง “กลุ่มพันธมิตรทหารองค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชีย หรือ “ซีโต” (SEATO–Southeast Asia Treaty Organization)” เพื่อเรียกร้องให้ เวียดนาม ลาว กัมพูชาได้เข้าร่วมเป็นประเทศในอารักขาของสนธิสัญญาและสนับสนุนการก่อตั้งรัฐบาลเสรีนิยมเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ การทำเช่นนี้ของสหรัฐฯ ได้ส่งผลให้ความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างสองฝ่ายมหาอำนาจทวีคูณมากขึ้น สำหรับไทยเอง ในช่วงที่สหรัฐฯ ได้เข้ามาแทรกแซงลาว ไทยก็ได้อยู่เคียงข้างสหรัฐฯ มีบทบาทสนับสนุนโดยเฉพาะในทางทหารและได้เข้าร่วมเซ็นสนธิสัญญา “ซีโต” ด้วยเหตุที่ว่าทางรัฐบาลไทยเกรงว่าคอมมิวนิสต์ในลาวที่มีอาณาเขตใกล้ชิดกับไทยนั้นจะรุกคืบแพร่ขยายเข้ามาในไทย ความร่วมมือทางการทูตผ่านสนธิสัญญา “ซีโต” นี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของมหาอำนาจอย่างอเมริกาในความขัดแย้งระหว่างความสัมพันธ์ของประเทศในภูมิภาคค่อนข้างชัดเจน เช่น ในกรณีความขัดแย้งไทย-ลาว ณ หมู่บ้านร่มเกล้า (สิ้นสุด 19 กุมภาพันธ์ 1988) ซึ่งนับเป็นสงครามระหว่างไทย-ลาวยุคใหม่ที่รุนแรงที่สุด

ปัญหาความขัดแย้งไทย-ลาว กรณีบ้านร่มเกล้า

หลังจากฝ่ายประเทศลาวได้รับชัยชนะอย่างสมบูรณ์ภายใต้การนำของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว (The Lao People's Revolutionary Party) โดยมีท่านไกสอน พมวิหาน เป็นผู้นำ (เมตตาริกานนท์ 2548) และได้สถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (The Lao People's Democratic Republic) เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 รัฐบาลสหรัฐฯ ก็ได้เริ่มลดความช่วยเหลือทางการเงินกับลาวโดยยุติกองทุนสนับสนุนต่างๆ รัฐบาลลาวที่ก่อตั้งใหม่ที่ถึงแม้จะยังมีความระแวงต่อรัฐบาลไทยซึ่งก่อนหน้านี้ได้เข้าร่วมกระบวนการล้มล้างระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในลาวกับอเมริกา ลาวก็เริ่มจำเป็นต้องหันมาพัฒนาเศรษฐกิจของตน ซึ่งการค้าขายกับประเทศไทยเป็นหนึ่งในช่องทางที่สำคัญที่สุดส่งผลให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเริ่มมีแนวโน้มไปในทิศทางที่ดีอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยอดีตไทย-ลาวที่มีการสู้รบกันมายาวนานและความรู้สึกของชาวลาวที่ถูกชาวไทยกดขี่ข่มเหงมาช้านาน ก็ทำให้ทั้งสองยังมีการกระทบกระทั่งกันอยู่เป็นระยะๆ โดยเฉพาะในบริเวณเขตชายแดน

ความขัดแย้ง ณ หมู่บ้านร่มเกล้า อำเภอชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก ในช่วง เดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1987 ถึง 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 นับเป็นสงครามระหว่างไทย-ลาวยุคใหม่ที่รุนแรงและมีความสำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ไทย-ลาวอย่างยิ่ง ตามบันทึกประวัติศาสตร์ สาเหตุที่การสู้รบนี้เกิดขึ้นนั้นไม่ชัดเจนแต่หลายฝ่ายได้มีสมมุติฐานไว้ว่าเกิดขึ้นจากการที่พ่อค้าไม้ไทยได้แอบลักลอบไปตัดไม้ในลาวและเกิดการขัดแย้งผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ลาวที่รู้เห็นด้วย จนทำให้มีการแก้แค้นส่งกองกำลังเข้ายิงกันจนทำให้ศึกร่มเกล้าระหว่างไทย-ลาวปะทุขึ้น ตามการวิเคราะห์ในมุมมองของความขัดแย้งในภูมิภาคตามความเป็นจริงในช่วงเวลานั้น เหตุที่ทำให้ศึกครั้งนี้กลายเป็นศึกใหญ่ขึ้นคงไม่ใช่แค่เพียงการปฏิบัติการล้างแค้นของคนกลุ่มหนึ่งแต่อย่างใด ท่าทีของลาวที่มีการส่งทหารเข้ามาแถบบริเวณร่มเกล้าเป็นการใหญ่และยังมีการกักตุนอาวุธยุทโธปกรณ์แสดงให้เห็นถึงการเตรียมการเพื่อทำศึกใหญ่กับไทย ซึ่งไทยเองมองว่าการทำเช่นนี้เป็นกลอุบายของแผนการรบทางการเมืองที่มีเวียดนามซักไยอยู่เบื้องหลัง เพื่อใช้ลาวกดดันไทยเพิ่มอีกด้านหนึ่งจากที่มีปัญหาอยู่แล้วเดิมในยุทธการ “ช่องบก” ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งบนพื้นที่เนิน 408 และเนิน 382 โดยที่กองกำลังเวียดนามได้บุกรุกเข้ามาในเขตแดนไทยเพื่อหวังดินแดนแต่กองทัพไทยก็สามารถรุกไล่ผลักดันกำลังเวียดนามออกไปได้อย่างหนักหน่วง⁹ (อินทปັນตี, มั่นคงดี, and พิสุทธิพันธ์ 2531) ศึกร่มเกล้าได้ดำเนินต่อไป เพิ่มความรุนแรงทวีคูณโดยที่กองทัพลาวได้มีความพยายาม

⁹ สถานการณ์ที่ “ช่องบก” และ “ร่มเกล้า” มีความใกล้ชิดและเชื่อมโยงกันมาก ซึ่งทางกองทัพไทยทราบดี แต่ไม่สามารถประกาศต่อสาธารณชนได้เนื่องจากเป็นมารยาททางการทูต ทำให้ประชาชนไทยส่วนใหญ่มีอคติกับชาวลาวมากขึ้น หลังเสร็จสิ้นศึกร่มเกล้า

รูกำลังผลักดันเข้ามาในขอบเขตไทยตลอดเวลา ทั้งนี้ ไทยจึงได้ยกระดับการตอบโต้โดยการระดมศาลกระสุนพร้อมส่งเครื่องบินไอพ่น F5E ของกองทัพถล่มระเบิดฐานที่มั่นของทหารลาวซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งลาวก็ตอบโต้อย่างเหนียวแน่น ณ วันที่ 1428 จนเวลาได้ผ่านไปหลายเดือนทำให้กองทัพลาวมีความเสียหายอย่างหนักกำลังใจเริ่มถดถอย กองทัพไทยก็เริ่มถือไพ่เหนือกว่า ทำให้คณะผู้แทนทหารไทย-ลาวได้ประกาศหยุดยิงร่วมกันในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 ซึ่งอันเป็นที่สิ้นสุดของศึกร่มเกล้า การประกาศหยุดยิงครั้งนี้มีข้อสังเกตและข้อกังขามากมายว่าทำไมไทยทั้งๆ ที่กำลังจะรบชนะและสามารถทำลายล้างกองทัพทหารลาวหรือแม้แต่ว่าจะบุกข้ามไปฝั่งลาวเพื่อจะยึดเอาไซบุรีกลับมาที่ย่อมทำได้ แต่ทำไมจึงไม่ทำพร้อมยอมเจรจาหยุดยิงจนได้ข้อสรุปร่วมกับกองทัพลาว ในงานวิจัยนี้ ผู้เขียนจะไม่ลงละเอียดถึงเหตุผลซึ่งผู้อ่านสามารถอ่านตามบรรณานุกรมท้ายบทได้ แต่โดยสรุป เหตุผลหลักๆ ที่นักวิชาการหลายฝ่ายได้ให้ความเห็นไว้คล้ายคลึงกันคือ **หนึ่ง** เป้าหมายการรบของไทยเป็นเพียงการปกป้องดินแดนของตนเท่านั้น **สอง** ฝ่ายลาวได้แสดงท่าทีขอเจรจาซึ่งทำให้ไทยมีข้อได้เปรียบหลายๆ ประการ สาม ไทยเองกำลังพยายามผลักดันตนเองเข้าสู่ประชาคมโลกเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประเทศมหาอำนาจเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ (Pholsena 2006; Evans 1998; อินทปັນตี, มั่นคงดี, and พิสุทธิพันธ์ุ 2531) ในข้อสามนี้เองที่มีความน่าสนใจอย่างมากในเชิงของความสัมพันธ์ไทย-ลาวผ่านบทบาทของความร่วมมือในระดับภูมิภาคทั้งกับมหาอำนาจและประเทศอื่นๆ เอง โดยจากหลักฐานวรรณกรรมเชิงประวัติศาสตร์ในช่วงศึกร่มเกล้า มหาอำนาจอย่างสหรัฐาก็ได้แสดงท่าทีอย่างมีนัยสำคัญผ่านการแถลงการณ์หรือการติดต่อสื่อสารทางการทูต

ในกรณีร่มเกล้านี้ เป็นที่น่าสังเกตถึงบทบาทของสหรัฐฯ ในฐานะผู้นำแห่งค่ายโลกเสรี เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาร่วมป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ “ซีโต” (SEATO–Southeast Asia Treaty Organization) มีสาระสำคัญคือข้อตกลงที่ว่าด้วยการช่วยเหลือในกรณีประเทศภาคีถูกรุกรานจากประเทศที่อยู่นอกภาคีสมาชิก รวมถึงการร่วมกันปกป้องอธิปไตยของดินแดนประเทศภาคีนั้นๆ (McMahon 1999) ดังนั้น สนธิสัญญาซีโตที่ไทยกับอเมริกาทำข้อตกลงกันจึงสามารถตีความได้ว่าประเทศภาคีอย่างอเมริกาจะช่วยเหลือประเทศไทยต่อเมื่อประเทศไทยถูกรุกรานเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยจะไม่ได้รับการช่วยเหลือจากอเมริกาเลยถ้าไทยเป็นฝ่ายทำสงครามรุกรานประเทศภายนอกภาคี

รูป 6. สนธิสัญญาคุ้มกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The National Archives and Records Administration 2015)



หลักการนี้สะท้อนให้เห็นถึงกลยุทธ์ของไทยในกรณีการสู้รบที่ร่มเกล้า โดยในเวลานั้นคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากสนธิสัญญาซีโต้ กองทัพไทย ภายใต้การนำของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จึงได้จำกัดขอบเขตการสู้รบร่มเกล้าให้อยู่ในขอบเขต พื้นที่ของไทย เพื่อให้เป็นสงครามปกป้องดินแดนไทย อย่างไรก็ตาม การจำกัดขอบเขตของไทยเพื่อหวังประโยชน์จากสนธิสัญญาก็มิได้เป็นผล เมื่ออเมริกามีท่าทางนิ่งเฉยต่อสถานการณ์และมิได้ช่วยเหลือแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเชิงลึกแล้ว กรณีปัญหาร่มเกล้าที่มีการกระทบกระทั่งระหว่างกองกำลังไทยกับลาวนี้ ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะมีท่าทางนิ่งเฉยอย่างที่ได้อ้างมาเบื้องต้น และมีได้ส่งกองกำลังสนับสนุนช่วยเหลือกองทัพไทยในการสู้รบปกป้องดินแดนจากการรุกรานของลาวโดยตรง สหรัฐฯ ได้แสดงท่าทีให้การสนับสนุนทางการเมืองการทูตกับไทยอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแน่นอนหากมองผิวเผินตามทัศนคติของประชาชนทั่วไปก็จะไม่สามารถรับรู้ถึงความสำคัญในการสนับสนุนเช่นนี้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความคับหน้าเกี่ยวกับกรณีขัดแย้งไทยลาว ณ ร่มเกล้า ตามหลักฐานจากกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2531 (1988) สหรัฐฯ ได้มีท่าทีสนับสนุนฝ่ายกองทัพไทยโดยออกแถลงการณ์ดังนี้

“สหรัฐอเมริกาและประเทศไทยเป็นภาคีสัญญาด้านความมั่นคงร่วมกัน เป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญและสหรัฐฯ กับประเทศไทยต่างร่วมมือกันแสวงหาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคนี้ ด้วยเหตุนี้และด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกาและประเทศไทยเป็นมิตรกันมาเป็นเวลายาวนาน สหรัฐฯ จึงมีความเสียใจอย่างสุดซึ้งต่อทหารและพลเรือนไทยที่เสียชีวิตและได้รับความบาดเจ็บจากการสู้รบเพื่อประเทศชาติที่บริเวณชายแดนไทยลาว สหรัฐฯ เข้าใจดีถึงความต้องการของประชาชนชาวไทย ที่จะปกป้องและรักษาแผ่นดินของตน สหรัฐฯ ยังคงเชื่อว่าสถานการณ์ขัดแย้งเช่นนี้ควรจะตกลงกันได้โดยสันติวิธี สหรัฐฯ จึงยินดีที่ทั้งประเทศไทยและลาวได้แถลงว่าพร้อมที่จะทำการเจรจาเพื่อตกลงกันโดยสันติวิธี สหรัฐฯ ยังคงมีความเป็นห่วงกังวลอย่างไม่เปลี่ยนแปลงต่อการคุกคามทางความมั่นคงต่อประเทศไทยและได้ดำเนินการหารือกับรัฐบาลไทยอยู่ถึงวิถีทางที่สหรัฐฯ จะให้ความช่วยเหลือประเทศไทยได้” (อินทปนต์, มั่นคงดี, and พิสุทธิพันธ์ 2531)

จากการคำแถลงการณ์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวิเคราะห์ผ่านมุมมองเทคนิคทางการเมืองการทูตถึงบทบาทของสหรัฐฯ ที่แสดงออกไปนั้น ทำให้เห็นถึงความรับผิดชอบที่สหรัฐอเมริกามีต่อสนธิสัญญาซีโต ถึงแม้สำหรับคนทั่วไปอาจจะฟังดูว่ามหาอำนาจยักษ์ใหญ่ตัวนี้ได้ดูอ่อนแอกและไม่มีการแสดงพลังของชาติมหาอำนาจแต่อย่างใด ทั้งนี้ คำแถลงการณ์นี้ของสหรัฐอเมริกา นอกจากจะยืนยันถึงความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญาซีโตแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยด้วย ซึ่งในมุมมองของรัฐบาลไทยเองมีประโยชน์และความสำคัญอย่างยิ่ง (วอร์เรนเนอร์ 2545)

กรณีความขัดแย้งไทย-ลาว ณ หมู่บ้านร่มเกล้านี้ไม่เพียงได้ทำให้เห็นถึงบทบาทของสหรัฐฯ ที่เป็นมิตรกับประเทศไทยผ่านสนธิสัญญาซีโตแล้ว ก็ยังสะท้อนถึงจุดยืนของอีกค่ายมหาอำนาจอีกด้วยตามหลักฐานประวัติศาสตร์ ในความเป็นจริงแล้วสหภาพโซเวียตเป็นชาติแรกที่ได้ประกาศท่าทีต่อปัญหาข้อพิพาทระหว่างไทย-ลาว ณ บริเวณชายแดนบ้านร่มเกล้า โดยที่ได้เรียกร้องให้ไทยและลาวเจรจาแก้ปัญหาด้วยสันติวิธี ด้วยคำแถลงการณ์นี้

“การขยายตัวของปฏิบัติการทางทหารอาจไม่เพียงนำไปสู่ความเสื่อมทราม
โดยพลันระหว่างประเทศไทยและประเทศลาวเท่านั้น หากแต่จะทำให้สถานการณ์
ทั้งหมดแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พลอยเลวร้ายหนักไปอีกด้วย... [สหภาพโซเวียต]
มีความเสียใจที่กระทบกระทั่งทางชายแดนดังกล่าวนี้ เพราะว่ามันเป็นเหตุการณ์ที่
กำลังเกิดขึ้นในขณะที่มีลู่ทางอันสดใสอย่างจริงแท้สำหรับการทำข้อตกลงในภูมิภาคนี้”
(อินทปันตี, มั่นคงดี, and พิสุทธิพันธ์ 2531)

การที่กระทรวงการต่างประเทศของสหภาพโซเวียตได้ออกมาแถลงการณ์เช่นนี้ ถือเป็นผลอันดี
สำหรับไทยอย่างมาก เพราะคำแถลงการณ์นี้เสมือนกับพีที่ใหญ่ได้กำลังบอกน้องให้หยุดการเคลื่อนไหว
ทางการทหารเพื่อเริ่มการเจรจาอย่างสันติ คำแถลงการณ์นี้ในช่วงนั้นถือเป็นเรื่องที่แปลกมาก เนื่องจาก
ก่อนหน้านี้ สหภาพโซเวียตมีท่าทีที่แข็งกร้าวในความขัดแย้งต่างๆ บนเวทีโลกอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากก่อน
หน้ากรณีร่มเกล้าสหภาพโซเวียตไม่เคยที่จะเรียกร้องให้มีการเจรจาใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการสู้รบระหว่าง
เวียดนามเหนือกับเวียดนามใต้ในช่วงที่เวียดนามเหนือบุกลงใต้เพื่อยึดครองอำนาจ หรือระหว่างเวียดนาม
กับกัมพูชาที่รัฐบาลเขมรส่งกองทัพเพื่อบุกยึดกัมพูชาก็ตาม แน่นนอน ถึงแม้ว่าศึกสงคราม ณ ร่มเกล้าครั้งนี้
ในการวิเคราะห์เชิงลึกจะมีได้เป็นเพียงความขัดแย้งระหว่างไทย-ลาวโดยตรง แต่มีเวียดนามที่มีท่าทีตื้อดิ่ง
ต่อปัญหาขัดแย้งเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้การเจรจายุติการสู้รบเป็นไปได้ยากอย่างที่กล่าวไปเบื้องต้น
แต่เมื่อมีพีที่ใหญ่ซึ่งถือเป็นผู้นำในค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ถึงกับออกโรงเรียกร้องให้มีการเจรจาอย่างสันติ
เวียดนามซึ่งถือว่าเป็นผู้น้องหรือผู้ตามก็จำเป็นต้องเชื่อฟังและไม่กล้าที่จะขัดขวางการเจรจาเพื่อหยุดยิง
ระหว่างไทยกับลาวแต่อย่างใด

รูป 7. U.S. President Ronald Reagan and Soviet President Mikhail Gorbachev sign the INF Treaty, 8 December 1987 (Pifer 2014)



ท่าทีของมหาอำนาจต่อกรณีความขัดแย้งไทย-ลาว ณ รมเกล้านี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นจุดเล็กและในความเป็นจริงแล้วไร้ซึ่งความหมายทางยุทธศาสตร์การเมืองการทหาร แต่ในเชิงสัญลักษณ์แล้วมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากก่อนหน้ากรณีรมเกล้าได้ปะทุขึ้นนั้น เลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียตได้เดินทางไปสหรัฐอเมริกาเพื่อประชุมสุดยอดเพื่อลงนามสนธิสัญญาจำกัดกองกำลังขีปนาวุธนิวเคลียร์พิสัยกลาง (The Treaty of Eliminating Intermediate-Range Nuclear Forces- INF) เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 1987 (U.S. Department of State 2015b) ซึ่งถือว่าเป็นการร่วมมือแรกๆ ของทั้งสองฝ่ายหลังจากมีการแก่งแย่งแข่งขันทางอุดมการณ์ความคิดมาอย่างยาวนาน ผ่านกลยุทธ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสู้รบทางทหารหรือการสร้างสนธิสัญญาต่างๆ เพื่อหาพันธมิตร ด้วยเหตุนี้ เราสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการที่ทั้งสองฝ่ายมีท่าทีประนีประนอมโดยเฉพาะสหภาพโซเวียตที่ไม่ยอมแถลงการณ์เข้าร่วมกับลาวและเวียดนามที่เป็นประเทศในค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ของตนและผลักดันการเจรจาโดยสันติวิธีนั้น อาจจะเป็นเพราะสหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกาอยู่ในช่วงเร่งความสัมพันธ์ที่ต่อกันบนเวทีการเมืองโลกก็เป็นได้ ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่เมื่อประเทศมหาอำนาจทั้งสองเริ่มหันหน้าคุยกันได้ จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวและประเทศต่างๆ ในภูมิภาคได้มีการหันเหเปลี่ยนแปลงจากความตึงเครียดมาสู่ความผ่อนคลายโดยช่วงระยะปี ค.ศ. 1990s เป็นต้นมา จะเห็นได้ชัดว่าความสัมพันธ์ในภูมิภาคนั้นเริ่มเปลี่ยนจากสนามรบมาเป็นสนามการค้าอย่างเห็นได้ชัด

บทที่ 4

ความสัมพันธ์ไทย-ลาว สู่ตลาดการค้าอินโดจีน

เศรษฐกิจการค้า และความสัมพันธ์ไทย-ลาว

หลังความขัดแย้งระหว่างไทย-ลาว ณ บ้านร่มเกล้าได้สิ้นสุดลง ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ ก็ดีขึ้นตามลำดับ แนบขนานกับการพัฒนาสัมพันธ์ไมตรีระหว่างสหภาพโซเวียตและสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ การเห็นพ้องต้องกันของประเทศในภูมิภาคโดยมีความเห็นชอบจากเวทีระหว่างประเทศรวมถึงผู้นำ จากประเทศมหาอำนาจต่างๆ ที่จะเปลี่ยนนโยบายสนาอมรบอนโดจีนสู่ตลาดการค้า นั้น ส่งผลให้มีการขยายตัว ทางการค้าอย่างชัดเจนโดยก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจไทย-ลาวในรูปแบบต่างๆ เช่น การลงทุน การเงิน การท่องเที่ยว การคมนาคม การไฟฟ้า เป็นต้น (Kalinovsky and Radchenko 2011) ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้เริ่มปฏิรูประบบเศรษฐกิจเสรี โดยการใช้ “นโยบายจินตนาการใหม่” (NEM : New Economic Mechanism) ซึ่งมีการเน้นความสำคัญของระบบราคา ที่เป็นไปตามกลไกตลาดซึ่งรัฐบาลลาวจะไม่เข้าร่วมหรือแข่งขันในทางการค้า รวมถึงการไม่เข้าแทรกแซง ในธุรกิจต่างๆ หากเพียงแต่เป็นผู้ส่งเสริมภาคเอกชนให้มีอิสรภาพในการค้ามากที่สุด ในกรณีรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่มีประสิทธิภาพนั้น รัฐบาลลาวได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการแปรรูปให้ฝ่ายเอกชนเข้ามาดูแลแทน นอกจากนี้ ในช่วงปี ค.ศ. 1990s การตัดความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตเนื่องมาจากการล่มสลาย ของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศยุโรปตะวันออก ทำให้ลาวอยู่ในที่นั้งลำบากต้องรับภาระในการดูแล เศรษฐกิจที่บอบบางของตนอย่างหนักหน่วง ทำให้ลาวต้องหันมาสร้างความสัมพันธ์ทางการค้า กับประเทศไทย จีน และสหรัฐอเมริกามากขึ้น (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2557) ดังนั้น ตั้งแต่ ต้นปี ค.ศ. 1990s เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ทางการค้าเศรษฐกิจก็ได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยมีรัฐบาล จีนและสหรัฐฯ เป็นคู่ค้าสำคัญอีกต่อหนึ่ง จึงไม่แปลกใจเลยที่เมื่อดูสถิติแล้วจะพบว่า ปี ค.ศ. 2010 ประเทศ ที่ลาวส่งออกมากที่สุดคือไทยโดยคิดเป็น 69.13%¹⁰ โดยที่สินค้าที่ส่งออก ได้แก่ แร่ธาตุ (59.22%), สินค้า อุตสาหกรรมและหัตถกรรม (21.53%), ไฟฟ้า (7.43%), สินค้ากสิกรรมและสัตว์เลี้ยง (4.61%), ไม้และ ผลิตภัณฑ์ไม้ (4.54%), เพชร (2.12%) ของป่าของดง (0.26%), และ อื่นๆ (0.29%) คิดเป็นมูลค่าการส่งออก ประมาณ 1,788.9 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ทั้งนี้ ประเทศลาวนำเข้าสินค้าจากไทยเป็นอันดับหนึ่งเช่นกัน

¹⁰ ประเทศส่งออกที่สำคัญของลาว ปี ค.ศ. 2010 ได้แก่ ไทย (69.13%), เวียดนาม (11.42%), ออสเตรเลีย (8.71%), สหภาพ ยุโรป 27 ประเทศ (6.17%), สหรัฐอเมริกา (1.70%), ญี่ปุ่น (0.75%), จีน (0.23%), แคนาดา (0.12%), อื่นๆ (1.77%)

คิดเป็น 72.12%¹¹ ของการนำเข้าทั้งหมด โดยสินค้าที่นำเข้า ได้แก่ น้ำมันเชื้อเพลิงและแก๊สหุงต้ม, วัสดุใช้ในการตัดเย็บ, ยานพาหนะและชิ้นส่วนวัตถุดิบใช้ในอุตสาหกรรม, วัสดุก่อสร้าง เสาปียง, อาหาร, เครื่องนุ่งห่ม, เครื่องมือการเกษตร, เครื่องใช้ไฟฟ้า, เครื่องอุปโภค, บริโภค, คิดเป็นมูลค่าการนำเข้าประมาณ 1,670.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (กรมส่งเสริมการส่งออก 2554)

ในฐานะคู่ค้าอันดับหนึ่งของลาวแล้ว ปริมาณนำเข้า-ส่งออกของประเทศไทยไปกลับลาว มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 2009 (2552) มูลค่าการค้ารวมนั้นสูงถึง 71,989.38 ล้านบาท (2,105.34 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ซึ่งเป็นการส่งออกจากไทย 56,045.34 ล้านบาท (1,642.63 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) และการนำเข้าจากลาว 15,944.04 ล้านบาท (462.71 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ส่วนสินค้าส่งออกไปลาวที่สำคัญสำหรับไทย ได้แก่ น้ำมันสำเร็จรูป, รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ, เหล็ก เหล็กกล้าและผลิตภัณฑ์, เครื่องจักรและส่วนประกอบของเครื่องจักร, ผ้าฝ้าย, เคมีภัณฑ์, ยานพาหนะอื่นๆ และส่วนประกอบ, เครื่องดื่ม, เครื่องสำอาง สบู่และผลิตภัณฑ์รักษาผิว, ผลิตภัณฑ์พลาสติก, ปูนซีเมนต์, ผลิตภัณฑ์ยาง, ผลิตภัณฑ์อลูมิเนียม, ผลิตภัณฑ์เซรามิก, เม็ดพลาสติก เป็นต้น ทั้งนี้สินค้านำเข้าจากลาวที่สำคัญสำหรับไทย ได้แก่ สินแร่โลหะอื่นๆ เศษโลหะและผลิตภัณฑ์, เชื้อเพลิง, ไม้ซุง ไม้แปรรูป และผลิตภัณฑ์, พืชและผลิตภัณฑ์จากพืช, ไฟฟ้า, ผัก ผลไม้และของปรุงแต่งที่ทำจากผักผลไม้, เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ, ถ่านหิน, เสื้อผ้าสำเร็จรูป, ผลิตภัณฑ์โลหะ เป็นต้น (สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ 2553)

เมื่อดูจากสถิติการค้าขายสินค้านี้ระหว่างไทย-ลาวและข้อมูลทางเศรษฐกิจอื่นๆ อย่างที่ได้นำเสนอมาเบื้องต้น จะเห็นได้ชัดว่าเศรษฐกิจการค้าของประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นั้นมีการพึ่งพาอาศัยกันอย่างมา สำหรับประเทศลาวแล้ว ประเทศไทยเป็นแหล่งสินค้าอุปโภคบริโภคที่สำคัญมากโดยเฉพาะสำหรับประชาชนชาวลาวบริเวณชายแดนซึ่งจะเป็นการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้า ปลีก-ส่ง (สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ 2555) ส่วนสำหรับประเทศไทยเอง นอกจากจะขายสินค้าประเภทอุปโภคบริโภคให้กับทางลาวแล้ว สินค้าส่งออกและนำเข้าที่สำคัญบริเวณชายแดนยังมีอีกมากมาย สินค้าส่งออกอื่นๆ เช่น น้ำมันดีเซล, รถยนต์, น้ำมันเบนซิน, เครื่องจักรที่ใช้ในการก่อสร้าง, เหล็กและเหล็กกล้า, ผ้าฝ้ายและด้าย เป็นต้น สินค้านำเข้าอื่นๆ เช่น ทองแดง และผลิตภัณฑ์, ไม้แปรรูป, เสื้อผ้าสำเร็จรูป, ธัญพืช, มันสำปะหลัง, เครื่องจักรที่ใช้ในการอุตสาหกรรม/ส่วนประกอบ, เคมีภัณฑ์อินทรีย์, รถยนต์โดยสารและรถบรรทุก เป็นต้น (กรมส่งเสริมการส่งออก 2554) เมื่อวิเคราะห์ตัวเลขทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด สิ่งหนึ่งที่เป็นที่น่าสังเกตคือมูลค่าของการค้าขายแดนระหว่างทั้งสองประเทศที่ใกล้เคียงกันกับมูลค่าการค้าโดยรวมระหว่างทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องมาจากประเทศทั้งสอง

¹¹ ประเทศนำเข้าที่สำคัญของลาว ปี ค.ศ. 2010 ได้แก่ ไทย (72.12%) เวียดนาม (7.95%) จีน (7.03%), เกาหลีใต้ (2.75%) ญี่ปุ่น (2.17%) ฮองกง, ฝรั่งเศส, เบลเยียม, สิงคโปร์, และไต้หวัน

มีการค้าในบริเวณชายแดนมาช้านานทำให้บริเวณดังกล่าวยังเป็นศูนย์กลางการค้าการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2557) นอกเหนือจากกิจกรรมเศรษฐกิจในรูปแบบการแลกเปลี่ยนซื้อขายบริเวณชายแดนที่มีความสำคัญกับประเทศไทยและลาวแล้ว การค้าขายไฟฟ้าระหว่างไทย-ลาวก็มีความสำคัญอย่างมากทั้งในมุมมองของไทยซึ่งเป็นผู้บริโภคเนื่องจากต้องการพลังงานไฟฟ้าอย่างมากเพื่อพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ และลาว ในฐานะผู้ผลิตพลังงาน (ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีความสำคัญกับไทยมากขึ้น) ลาวนั้นมีเขื่อนผลิตไฟฟ้าใหญ่น้อยที่เปิดใช้ดำเนินการแล้วทั้งสิ้น 23 แห่ง โดยอีก 10 แห่ง อยู่ระหว่างก่อสร้าง และมีโครงการที่จะกำเนิดขึ้นอีก 20 แห่งภายใต้นโยบายเป็น “แบตเตอรี่แห่งอนุภูมิภาค” ของกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่ลาว (กำหนดเสร็จสิ้น ค.ศ. 2016) ซึ่งถึงแม้ลาวจะเป็นประเทศเล็กที่มีประชากรเพียง 6 ล้านคน ลาวจะสามารถผลิตไฟฟ้าเป็นสินค้าเพื่อที่จะจำหน่ายให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านเสริมสร้างรายได้สำคัญเป็นกอบเป็นกำให้กับประเทศได้ โดยไทยได้ทำบันทึกความเข้าใจที่จะรับซื้อไฟฟ้าจากลาวทั้งหมด 7,000 เมกะวัตต์ (ผู้จัดการออนไลน์ 2557)

ตาราง 1. มูลค่าการค้าชายแดนระหว่างไทย-ลาว (กรมส่งเสริมการส่งออก 2554)

มูลค่า : ล้านบาท

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	มูลค่าการค้ารวม	มูลค่าการส่งออก	มูลค่าการนำเข้า	ดุลการค้า
2543 (2000)	21,042.2	16,960.6	4,081.6	12,879.0
2544 (2001)	22,076.2	17,656.2	4,420.0	13,236.2
2545 (2002)	20,510.8	16,233.1	4,277.7	11,955.4
2546 (2003)	21,912.4	17,453.0	4,459.4	12,993.5
2547 (2004)	28,805.3	23,792.0	5,013.3	18,778.7
2548 (2005)	36,610.4	29,843.7	6,766.7	23,077.0
2549 (2006)	46,431.8	35,494.0	10,937.8	24,556.2
2550 (2007)	51,880.3	41,602.3	10,278.0	31,324.4
2551 (2008)	77,672.1	56,030.2	21,642.0	34,388.2
2552 (2009)	71,699.6	53,740.9	17,958.7	35,782.2
2553 (2010)	87,191.0	64,117.4	23,073.6	41,043.8
2554 (2011) Jan-Apr	35,364.4	25,941.7	9,422.6	16,519.1

ตาราง 2. การเปรียบเทียบมูลค่าการค้าระหว่างประเทศกับการค้าชายแดนระหว่างไทย-ลาว (กรมส่งเสริมการส่งออก 2554)

ปี พ.ศ. (ค.ศ.)	มูลค่าการค้า ระหว่างประเทศ (ล้านบาท)	มูลค่าการค้าชายแดน (ล้านบาท)	มูลค่าการค้าชายแดน (ร้อยละของมูลค่าการค้า ระหว่างประเทศ)
2543 (2000)	18,395.6	21,042.2	114.4
2544 (2001)	22,205.4	22,076.2	99.4
2545 (2002)	21,104.2	20,510.8	97.2
2546 (2003)	23,212.6	21,912.4	94.4
2547 (2004)	27,993.3	28,805.3	102.9
2548 (2005)	40,090.6	36,610.4	91.3
2549 (2006)	58,473.2	46,431.8	79.4
2550 (2007)	61,480.3	51,880.3	84.4
2551 (2008)	78,963.9	77,672.1	98.4
2552 (2009)	71,989.4	71,699.6	99.6
2553 (2010)	91,542.0	87,191.0	95.25
2554 (2011) Jan-Apr	36,475.79	35,364.4	96.95

จากการพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างไทย-ลาวที่ดีตลอดช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้เศรษฐกิจลาวมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ของประเทศลาวนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 - 2010 (2545 - 2553) ได้โตจาก 1,882 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 6,341 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (กว่าสามเท่าตัว) นอกจากนี้ มูลค่าการส่งออก-นำเข้าของสินค้าต่างๆ ก็มีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ มูลค่าการส่งออก-นำเข้าที่เพิ่มขึ้นนั้น ได้ส่งผลบวกต่อการว่าจ้างงานและรายได้ของประชาชนภายในประเทศโดยรวมเช่นกัน เมื่อวิเคราะห์เชิงสถิติแล้ว จะเห็นได้ว่ากำลังซื้อของชาวลาวนั้นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากในอดีต ในปี ค.ศ. 2002 (2545) ชาวลาวมีรายได้เฉลี่ยเพียง 327 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อคนต่อปี เพิ่มขึ้นเป็น 986 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อคนต่อปี ในปี ค.ศ. 2010 (2553) ซึ่งนับเป็นกว่าสามเท่าตัวเลยตามมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเลยทีเดียว (กรมส่งเสริมการส่งออก 2554) ทำให้การใช้จ่ายภายในประเทศมีความคล่องตัวมากขึ้น ส่งผลให้มีการเจริญเติบโตของการค้าการลงทุนอย่างต่อเนื่อง

ตาราง 3. สถิติทางเศรษฐกิจที่สำคัญของลาว ปี พ.ศ. 2545–2553 (ค.ศ. 2002–2010)
(กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า 2554)

สถิติ	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
อัตราการเติบโตของ GDP (ร้อยละต่อปี)	5.9	5.8	6.8	7.3	8.3	7.8	7.8	7.6	7.8
ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ GDP (ล้านดอลลาร์)	1,882	2,138	2,505	2,872	3,468	4,213	5,280	5,780	6,341
อัตราเงินเพื่อ (ร้อยละต่อปี)	10.7	15.5	10.5	7.2	6.8	4.5	7.64	0.03	5.98
ประชากร (ล้านคน)	5.5	5.5	5.5	5.6	5.7	5.8	6.0	6.1	6.8
GDP ต่อหัว (ดอลลาร์สหรัฐฯ)	327	368	432	511	606	714	882	914	986
มูลค่าส่งออก (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	297.7	352.6	374	456	860.1	925.6	828.3	1,237.1	1,788.9
มูลค่าการนำเข้า (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	431.1	551.1	562	686	931.4	916.4	1,803.2	1,065.8	1,670.9
ดุลการค้า (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	(133.4)	(198.5)	(187)	(230)	(71.3)	9.2	(974.9)	171.3	118

โดยสรุป การปฏิรูปทางการเมืองของลาวใหม่ในช่วงหลังปี ค.ศ. 1986 การพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับไทยหลังสงครามร่มเกล้า ปี ค.ศ. 1988 และการล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศยุโรปตะวันออกในช่วง ปี ค.ศ. 1990s ได้ส่งผลบวกกับเศรษฐกิจลาวเป็นอย่างมากในช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมา การที่ลาวมิได้คำนึงถึงความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง เป็นการเปิดโอกาสให้ตนเองมีหนทางในการค้าและการลงทุนกับประเทศต่างๆ มากขึ้น ส่วนกับประเทศไทยเอง ก็มีการเปิดกว้างส่งผลให้มีการสร้างรูปแบบความสัมพันธ์เศรษฐกิจแบบใหม่ระหว่างสองประเทศ ซึ่งทำให้เห็นความร่วมมือใหม่ระหว่างเอกชนของของแต่ละฝ่ายในรูปแบบต่างๆ เช่น การก่อตั้งหอการค้าและสมาคมต่างๆ ระหว่างสองประเทศ การธุรกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ นอกเหนือจากการค้า อาทิ การลงทุนร่วม การท่องเที่ยวระหว่างกัน การเงินธนาคารสองฝั่งโขง ข้อตกลงการค้าพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

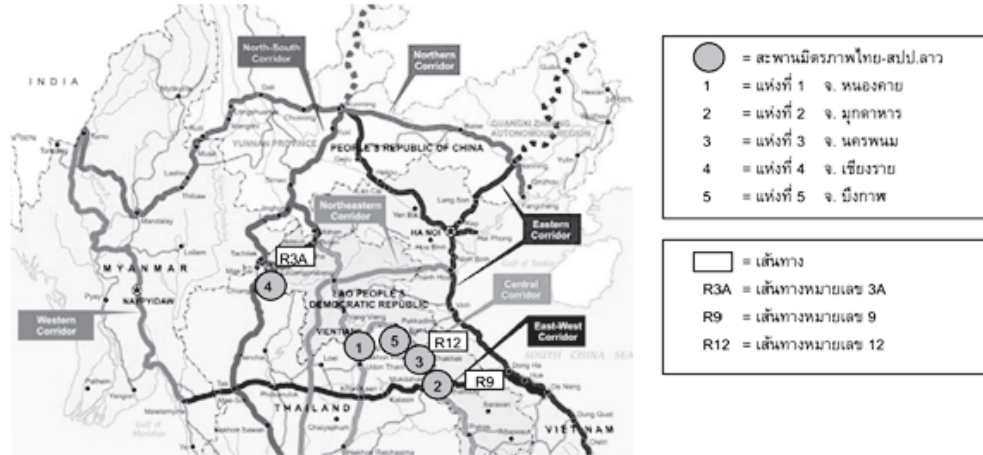
ความสัมพันธ์ไทย-ลาวในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้

เมื่อมองความสัมพันธ์ไทย-ลาวในมุมของภูมิภาค การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น หลังจากสิ้นสุดยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สงครามอินโดจีน และสงครามเย็น ซึ่งเป็นยุคสมัยแห่งความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองทั้งจากภายในและภายนอก แต่ละประเทศได้มีการหันหน้าเข้าหากันเพื่อสร้างความสัมพันธ์ใหม่ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ

หรือสังคม (ทองคำมกราคม 2551) ทั้งนี้ การเผชิญหน้าทางทหารระหว่างมหาอำนาจได้หายไป ทำให้ถึงแม้ว่าความมั่นคงทางทหารในแง่ความปลอดภัยจากการรุกรานจะมีความสำคัญอยู่ ประเด็นใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันทางการค้าระดับภูมิภาคและโลก เช่น การผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกในตลาดใหม่ๆ หรือการปรับปรุงสถานะทางสังคม อาทิ การป้องกันปราบปรามยาเสพติด การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ได้กลายเป็นประเด็นความสนใจหลักของประเทศต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้น แต่ละประเทศจึงได้เล็งเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการสร้างพันธมิตรเพื่อความมั่นคงทางสังคมและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ซึ่งทั้งสองด้านแน่อนมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชากรภายในประเทศ

ความร่วมมือแรกๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1992 โดยกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงหรือกลุ่มประเทศที่มีแม่น้ำโขงไหลผ่าน 6 ประเทศ ได้แก่ จีน พม่า ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ได้ก่อตั้งกลุ่ม “ความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง” (Greater Mekong Sub-Regional Economic Cooperation or GMS) ขึ้น โดยมีเป้าหมายหลักในการพัฒนาและเชื่อมโยงอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงให้เป็นศูนย์กลางการลงทุน ซึ่งมีการระบบการคมนาคมขนส่งโดยเฉพาะการเร่งรัดการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (เจริญศรี 2553) ผลจากการลงนามดังกล่าว ในบริบทความสัมพันธ์ไทย-ลาว ในปัจจุบันความร่วมมือได้เกิดเป็นรูปธรรมคือ [1] สะพานมิตรภาพไทย-สปป. ลาว แห่งที่ 1 เชื่อมระหว่างจังหวัดหนองคายของไทยและนครหลวงเวียงจันทน์ของ สปป. ลาว เปิดใช้เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2537; [2] สะพานมิตรภาพไทย-สปป. ลาว แห่งที่ 2 เชื่อมระหว่างจังหวัดมุกดาหารของไทยและแขวงสะหวันนะเขตของ สปป. ลาว เปิดใช้เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2549; [3] สะพานมิตรภาพไทย-สปป. ลาว แห่งที่ 3 เชื่อมระหว่างจังหวัดนครพนมของไทยและแขวงคำม่วนของ สปป. ลาว เปิดใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554; [4] สะพานมิตรภาพไทย-สปป. ลาว แห่งที่ 4 เชื่อมระหว่างจังหวัดเชียงรายของไทยและแขวงบ่อแก้วของ สปป. ลาว เปิดใช้เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556; และ [5] สะพานมิตรภาพไทย-สปป. ลาว แห่งที่ 5 เชื่อมระหว่างจังหวัดบึงกาฬของไทยและแขวงบอลิคำไซของ สปป. ลาว คาดว่าจะเริ่มดำเนินการก่อสร้าง ปี พ.ศ. 2559 (ฝ่ายวิจัยธุรกิจ 2557)

แผนที่ 2. สะพานมิตรภาพไทย-สปป. ลาว (ฝ่ายวิจัยธุรกิจ 2557)



ดังที่ได้กล่าวมาในกรณีของสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ทั้งสองประเทศมีนโยบายสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางการค้าอย่างเห็นได้ชัดซึ่งนับวันจะมีแต่ทวีคูณ นอกจากนี้ ทั้งสองรัฐบาลยังมีแนวโน้มที่จะพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทยลาวให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงให้เป็นศูนย์กลางการลงทุน ดังนั้นแนวโน้มที่คาดการณ์ได้อย่างชัดเจนคือความสัมพันธ์ไทยลาวจะทวีความเข้มข้นขึ้น โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ ผลสำเร็จจากการเข้าร่วมเซ็นสัญญาใน “ความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง” (Greater Mekong Sub-Regional Economic Cooperation or GMS) สำหรับทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ ไทยได้เล็งเห็นความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว โดยก่อนหน้า ในปี ค.ศ. 1967 ไทยได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการจัดตั้งองค์การอาเซียน (ASEAN-Association of South East Asian Nations) ขึ้นที่กรุงเทพฯ ด้วยเหตุผลหลักๆ ดังนี้

“1. เพื่อเป็นกลไกลดความขัดแย้งระหว่างกัน ซึ่งเท่ากับการปิดโอกาสให้มหาอำนาจเข้ามาใช้ภูมิภาคนี้เป็นเวทีแข่งอิทธิพลกัน

2. ความร่วมมือในระดับภูมิภาคจะทำให้แต่ละประเทศมีน้ำหนักหรือมีเสียงในการต่อรองในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน” (สายจันทร์ 2556, 138)

องค์การความร่วมมือในระดับภูมิภาค หรือ “อาเซียน”¹² นี้ เป็นการรวมตัวกันระหว่างไทยและประเทศในภูมิภาคอีก 4 ประเทศคือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ โดยนอกเหนือจากเหตุผลเบื้องต้นแล้ว การรวมตัวกันครั้งนี้เน้นการส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคม-วัฒนธรรมเป็นหลัก ซึ่งช่วงแรกมิได้เน้นด้านการเมืองแต่อย่างใด ทั้งนี้ ถึงแม้ว่า “อาเซียน” จะเป็นความร่วมมือในกรอบพหุภาคี เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจไทยและลาวที่มาหลัง “ความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง” (Greater Mekong Sub-Regional Economic Cooperation or GMS) อย่างที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้น กรอบความร่วมมือ “อาเซียน” มีความสำคัญในความสัมพันธ์ในหลายๆ ด้านด้วยกัน โดยไทยได้สนับสนุนให้ลาวเข้าร่วมองค์การเพื่อพัฒนาประเทศให้เป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ซึ่งลาวนั้นได้เข้ารับและเข้าเป็นสมาชิกที่ติดเทียมกับชาติอื่นๆ อย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997 และได้รับเกียรติเป็นประธานคณะกรรมการประจำอาเซียน 7 ปีต่อมา ทั้งนี้การเข้าร่วมของลาวทำให้ลาวได้สิทธิพิเศษทางการค้าต่างๆ เช่น การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (ASEAN Integration System of Preferences-AISP) และการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อปรับปรุงสนามบินวัดไตมูลค่าประมาณ 320 ล้านบาท นอกจากนี้ในยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy-ACMECS) ไทยได้ดึงลาวเข้ามามีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมืออย่างแข็งขัน โดยได้เป็นประธานการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับ ACMECS Plan of Action และทบทวนโครงการความร่วมมือในสาขาต่างๆ ระหว่างวันที่ 1-2 มิถุนายน ค.ศ. 2006 ที่กรุงเทพฯ และเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ACMECS ระดับรัฐมนตรีที่เมืองดอนโขง แขวงจำปาสัก ระหว่างวันที่ 3-4 กรกฎาคม ค.ศ. 2006 อีกด้วย ทำให้เกิดโครงการต่อยอดในกรอบความร่วมมือไทย-ลาว เช่น โครงการ Contract Farming และนโยบายสนับสนุนการนำเข้าสินค้าเกษตร ภายใต้ ACMECS เป็นต้น (Ministry of Foreign Affairs 2013)

สำหรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของลาวนี้ ถือว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญในการผลักดันตนเองให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ซึ่งแน่นอนเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ค.ศ. 2011-2015 จะเห็นได้ว่าประเทศลาวนั้นได้มุ่งเน้นการลงทุนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ รวมถึงการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจ อาทิเช่น ระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบการสื่อสาร และระบบไฟฟ้า ส่งผลให้เกิดโครงการก่อสร้างต่างๆ ในประเทศเป็นจำนวนมาก การขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ชัดเจนได้ทำให้ต่างชาติ โดยเฉพาะนักธุรกิจไทย มีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามาลงทุนในลาวมากขึ้น (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2557)

¹² ก่อตั้งเมื่อ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ปัจจุบัน สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรือ อาเซียน (ASEAN) มีประเทศสมาชิกทั้งหมด 10 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา (เข้าร่วม ปี ค.ศ. 1999) ไทย บรูไน (เข้าร่วม ปี ค.ศ. 1984) พม่า (เข้าร่วม ปี ค.ศ. 1997) ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ลาว (เข้าร่วม ปี ค.ศ. 1997) เวียดนาม (เข้าร่วม ปี ค.ศ. 1995) สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย

บทสรุป

จากการค้นคว้าวิจัยโดยการศึกษาข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ทางวรรณกรรมและการวิเคราะห์สภาพความเป็นจริงในมุมมองของพลวัตอำนาจที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-ลาวในแต่ละยุคสมัยนั้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ยุคก่อตั้งประเทศในอดีต ราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์มาช้านาน ซึ่งตามที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้มีลักษณะซับซ้อนหลายมิติทั้งทางด้านการเมืองการทหาร เศรษฐกิจการค้า และสังคมวัฒนธรรม ที่ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญในตัวเอง ทั้งนี้ ในเชิงการวิเคราะห์ของสังคมวัฒนธรรมนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งสองประเทศได้สืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษเผ่าพันธุ์เดียวกันเป็นผลให้ประชากรของทั้งสองประเทศนั้นมีรูปร่าง ผิวพรรณ ภาษา ขนบธรรมเนียม และวิถีชีวิตที่คล้ายคลึงกัน ส่วนในเชิงการวิเคราะห์ของการเมืองการทหารและเศรษฐกิจการค้า นั้น จากการพิจารณาประเด็นทั้งความร่วมมือและความขัดแย้งต่างๆ รวมถึงบทบาทของมหาอำนาจในภูมิภาค เราสามารถระบุช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศได้เป็น 4 ยุคสมัยที่ชัดเจน ดังนี้ ตั้งแต่สมัยพระเจ้าตากสินถึงสมัยที่มหาอำนาจฝรั่งเศสเข้ามาปกครองลาว สอง ช่วงจักรวรรดิอเมริกาเข้ายึดครองอินโดจีนทำให้มีการแทรกแซงของอเมริกาและไทยในลาว สาม ความตึงเครียดทางด้านการเมืองการทหารระหว่างไทย-ลาว ช่วงปี ค.ศ. 1975-1992 โดยเฉพาะจากกรณีสู้รบ ณ หมู่บ้านร่มเกล้า สี่ ยุคทองแห่งความสัมพันธ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ซึ่งมีการร่วมพัฒนา เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมือง อย่างรวดเร็ว

ในช่วงแรกของความสัมพันธ์ไทย-ลาวนั้น ตั้งแต่ราชอาณาจักรไทยยังเป็นสยาม และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังเป็นอาณาจักรล้านช้าง ถึงแม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีการขัดแย้งสู้รบกันอยู่เป็นระยะๆ ทั้งสองได้มีความร่วมมือทางทหารกันอยู่เป็นระยะๆ เช่น ในสมัยพระเจ้าไชยเชษฐาหาราชแห่งอาณาจักรล้านช้างและพระเจ้ามหาจักรวรรดิแห่งกรุงศรีอยุธยา ในการสู้รบต่อต้านอาณาจักรพม่า ช่วงปี ค.ศ. 1560 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากไทยได้มีการบุกทัพยึดครองลาวและปกครองลาวอยู่เป็นเวลาถึง 114 ปี (ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1778) คนลาวจำนวนมากไม่น้อยจึงมีอคติกับประเทศไทยและมองว่าตนมักจะถูกกดขี่ข่มเหง เอารัดเอาเปรียบจากฝ่ายไทยอยู่เสมอ ทั้งนี้ การเข้าปกครองลาวของไทยก็ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ไทย-ลาว ในแง่ลบเสมอไปด้วยเหตุที่ว่าการยึดครองของไทยนั้น ทำให้ประชาชนไทย-ลาวมีความเกี่ยวเนื่องเป็นครอบครัวเดียวกันตั้งแต่ระดับเชื้อพระวงศ์ลงมาถึงชนชั้นชาวบ้านมาช้านาน อาทิ การที่พระราชธิดาแห่งราชอาณาจักรลาวได้เข้ามาเป็นสนมเอกของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช และราชตระกูลชั้นสูงของลาวหลายคนได้เข้ามารับราชการอยู่ในสำนักไทยและได้สมรสกับคนไทยจนมีลูกหลาน

สืบเชื้อสายชั้นผู้ดีมีตระกูลจนถึงปัจจุบัน ส่วนในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การปกครองในลาวได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อประเทศไทยได้คืนเอกราชให้กับลาวโดยได้มีฝรั่งเศสเข้ามาปกครองแทนทันทีเป็นเวลา 61 ปี (ตั้งแต่ ค.ศ. 1893) หากวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์และความเป็นจริงแล้ว ช่วงที่ฝรั่งเศสเข้ายึดครองลาวถือว่าเป็นยุคมืดแห่งความสัมพันธ์ไทย-ลาวก็ว่าได้ หลักๆ เนื่องมาจากฝรั่งเศสมีความหวาดระแวงว่าชนชั้นสูงของลาวจะรวมหัวกับรัฐบาลไทยในการต่อต้านรัฐบาลฝรั่งเศส ดังนั้น จึงได้สั่งห้ามมิให้มีการติดต่อสื่อสารระหว่างสองประเทศ ซึ่งทำให้ความใกล้ชิดดั้งเดิมญาติและสายสัมพันธ์ต่างๆ ที่เคยมีมา ได้เริ่มถดถอยจิตจางลงอย่างรวดเร็ว

การปกครองในลาวได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อประเทศในอินโดจีนได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องเอกราชคืนจากฝรั่งเศสในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้ หลังจากการสู้รบยืดเยื้อถึง 8 ปี ประเทศอินโดจีนก็ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1954 ส่งผลให้ฝรั่งเศสเคลื่อนพลจำนวนมากออกจากภูมิภาคและคืนเอกราชให้ประเทศอินโดจีนอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเมืองภายในลาวนั้นไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความขัดแย้งอยู่มาก ลาวจึงถูกแทรกแซงจากชาติมหาอำนาจได้ง่าย ซึ่งช่วงเวลานั้นลาวได้มีการแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายหลักๆ โดยฝ่ายหนึ่งมีสหรัฐอเมริกาสนับสนุนภายใต้เสรีนิยมประชาธิปไตย และอีกฝ่ายหนึ่งมีสหภาพโซเวียตสนับสนุนภายใต้สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ เนื่องจากไทยได้ประกาศตัวสนับสนุนเสรีนิยมประชาธิปไตยต่อต้านสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ในความสัมพันธ์ไทย-ลาวจึงเป็นรูปแบบของความร่วมมือผ่านสหรัฐอเมริกาทางด้านการทหาร การแทรกแซงของอเมริกาและไทยนี้ทำให้มีการสู้รบภายในลาวอยู่นานกว่า 10 ปี (ค.ศ. 1960-1973) ซึ่งทำให้อเมริกาและไทยกลายเป็นศัตรูสำคัญของกระบวนการปฏิวัติลาว ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวได้เข้ามาจุดตึงเครียดอีกครั้งอย่างเห็นได้ชัด เมื่อกระบวนการปฏิวัติลาวได้รับชัยชนะอย่างสมบูรณ์ภายใต้การนำของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว (The Lao People's Revolutionary Party) โดยมีท่านไกสอน พมวิหาน เป็นผู้นำส่งผลให้มีการสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (The Lao People's Democratic Republic) ขึ้นในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975

ถึงแม้ว่าพรรคประชาชนปฏิวัติลาวจะมีท่าทีขึงตึงกับไทยและสหรัฐฯ อยู่มาก โดยมีเหตุการณ์ขัดแย้งเกิดขึ้นบริเวณชายแดนไทย-ลาวในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง เมื่อโลกได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจการค้า สังคมวัฒนธรรมผ่านวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ลาวได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการสร้างมิตรทั้งกับประเทศมหาอำนาจและประเทศใกล้เคียงภายในภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือพัฒนาตนเอง ดังนั้น ลาวจึงได้มีการปรับนโยบายต่างๆ ครั้งใหญ่ซึ่งทำให้ความตึงเครียดที่เคยมีต่อไทยและสหรัฐฯ ได้คลี่คลายลงตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ไทย-ลาวที่ดูเหมือนว่ากำลังจะเข้าสู่ยุคทองก็ต้องมาสะดุดด้วยการสู้รบซึ่งถือว่าเป็นสงครามยุคใหม่ระหว่างสองฝ่าย โดยมีความรุนแรงและนัยสำคัญทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

สงครามยุคใหม่นี้ได้ปะทุขึ้น ณ หมู่บ้านร่มเกล้า อำเภอชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก ในปี ค.ศ. 1987 (สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1988) เป็นการสู้รบระหว่างทหารไทยกับทหารลาวที่ร่วมพันธมิตรเวียดนาม ความขัดแย้งไทย-ลาวครั้งนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าแม้สงครามร่มเกล้าจะเป็นเพียงสงครามที่จำกัดขอบเขต แต่มีความสำคัญทางอุดมการณ์ทางการเมืองอันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยที่มีสหรัฐฯหนุนหลังต่อต้านสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ภายใต้การสนับสนุนของสหภาพโซเวียต ทำให้ไทยจำเป็นต้องแสดงพลังเชิงสัญลักษณ์เพื่อป้องกันมิให้พวกคอมมิวนิสต์ที่อยู่ในลาวและเวียดนามคิดจะคุกคามประเทศได้

ความสัมพันธ์ไทย-ลาวนั้นได้เข้าสู่ยุคทองอย่างแท้จริงในช่วงทศวรรษที่ 1990 ในขณะที่โลกกำลังเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคงและสังคมวัฒนธรรม ภายใต้การเชื่อมโยงต่างๆ เข้าด้วยกัน การเปลี่ยนแปลงอย่างเต็มรูปแบบนี้มีผลกระทบโดยตรงกับความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเมื่อกลุ่มประเทศต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคได้เริ่มเคลื่อนไหว ผลักดัน แสวงหา ความร่วมมือผ่านกลไกต่างๆ ทั้งในรูปแบบพหุภาคีและทวิภาคี เพื่อสร้างพันธมิตรในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ทั้งนี้ในปี ค.ศ. 1992 ทั้งสองประเทศได้ร่วมมือกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงหรือกลุ่มประเทศที่มีแม่น้ำโขงไหลผ่านอีก 4 ประเทศ ได้แก่ จีน พม่า กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อก่อตั้งกลุ่ม “ความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง” (Greater Mekong Sub-Regional Economic Cooperation or GMS) ขึ้น โดยมีเป้าหมายหลักที่จะพัฒนาและเชื่อมโยงอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงให้เป็นศูนย์กลางการลงทุน โดยมีการพัฒนาระเบียบเศรษฐกิจเป็นสำคัญ นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1997 ไทยยังมีการผลักดันให้ลาวได้เข้าร่วม “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Association of South East Asian Nations) หรือ ที่เรียกสั้นๆ ว่า อาเซียน (ASEAN) (ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1967) ซึ่งได้ก่อให้เกิดการต่อยอดความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอีกมากมาย

โดยสรุปแล้ว ความสัมพันธ์ไทย-ลาวนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ได้ผ่านกรณีความขัดแย้งและความร่วมมือมามากมาย ไม่ว่าจะที่มาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวโดยตรง หรือ ที่มาจากปฏิสัมพันธ์ของแต่ละประเทศที่มีกับชาติมหาอำนาจหรือประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่ทั้งสองประเทศมีชายแดนติดกันเป็นบริเวณยาวและพื้นฐานเชื้อชาติเผ่าพันธุ์รวมถึงสังคมวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกันนั้น ไม่ว่าจะเป็ความขัดแย้งหรือความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างสองประเทศ มักจะมีผลกระทบโดยตรงต่อจิตใจของประชาชนของทั้งสองประเทศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้อยู่เสมอ ดังนั้น ในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นยุควิสัยทัศน์แห่งการร่วมมือทั้งระดับประเทศและภูมิภาค รัฐบาลทั้งสองควรที่จะผลักดันความสัมพันธ์ที่ดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น โดยลดความเห็นแก่ตัว การเอารัดเอาเปรียบ และการข่มเหงกัน เพื่อที่จะพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ อย่างจริงใจและจริงจัง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เจริญศรี, นฤตม์. 2553. “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง.” จุลสารความมั่นคงศึกษา no. ฉบับที่ 86 47.
- เมตตาริกานนท์, ดารารัตน์. 2548. ประวัติศาสตร์ลาวหลายมิติ: สำนักพิมพ์เมืองโบราณ.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2557. รอบรู้เรื่องการลงทุนในอาเซียน : สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. Vol. ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2557. กรุงเทพฯ: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.
- กรมส่งเสริมการส่งออก. 2554. คู่มือ การค้าและการลงทุน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. In ตุลาคม 2554. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์.
- กระทรวงการต่างประเทศไทย. 1979. แลกเปลี่ยนร่วมระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรไทยที่เวียงจันทน์ในวันที่ 6 เดือนมกราคมปี ค.ศ.1979. In แลกเปลี่ยน. เวียงจันทน์: กระทรวงการต่างประเทศไทย.
- กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า. 2554. สถิติทางเศรษฐกิจที่สำคัญของ สปป. ลาว ปี พ.ศ. 2545-2553. สปป. ลาว: กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า สปป. ลาว.
- กองบรรณสาร. 2449. แฝ้ม 2.29 หมวดสนธิสัญญา, การเจรจาทำสนธิสัญญาเขตแดนไทย-ฝรั่งเศส, ศักราช 2449 (1907).
- คิดจะเด็ด, คำอิน. ม.ป.พ. ผูกพันไมตรี ลาว ไทย. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ราย.
- ตรีโชติ, พรพิมล. 2547. การค้าชายแดนไทยกับอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง Border trade : Thai and the Mekong Sub-region: กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา อาคารประชาธิปไตย-รำไพพรรณี ชั้น 7 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ทองคนารักษ์, ศิริพร. 2551. “พลวัตความสัมพันธ์ข้ามพรมแดนไทย-ลาวในกระแสโลกาภิวัตน์.” วารสารสังคมลุ่มแม่น้ำโขง no. ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน:124-137.
- ผู้จัดการออนไลน์. อะเมซิ่งจริงๆ วันนี้ลาวประเทศเล็กๆ วันนี้มีเขื่อน 23 เขื่อนกำลังสร้างอีกนับสิบ. ผู้จัดการออนไลน์ 2557 [cited 1 July 2015.] Available from <http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9570000004121>.
- ฝ่ายวิจัยธุรกิจ. 2557. สะพานมิตรภาพไทย-สปป. ลาว... เชื่อมโอกาสการค้าที่เติบโตไม่หยุดยั้ง. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย.

ภาษาอังกฤษ

- BOI. 2015. Laos PDR. Thailand Board of Investment 2015 [cited 21 June 2015 2015]. Available from http://www.boi.go.th/thai/clmv/Back_up/2010_laos/2010_laos_1_0.html.
- Brocheux, Pierre, and Daniel Hemery. 2011. Indochina : an ambiguous colonization, 1858-1954, From Indochina to Vietnam. Berkeley, Calif. ; London: University of California Press.
- Cyr, Arthur I. 1997. After the cold war : American foreign policy, Europe, and Asia/Arthur I. Cyr. New York: New York Univ. Pr.
- Evans, Grant. 1998. The politics of ritual and remembrance : Laos since 1975. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- . 2002. A short history of Laos : the land in between / Grant Evans: Chiang Mai : Silkworm Books, 2002.
- Ganesan, N. 1999. Bilateral tensions in post-cold war ASEAN, Pacific strategic papers,. Singapore: Regional Strategic and Political Studies Programme, Institute of Southeast Asian Studies.
- Hall, Andrew. 2005. "Anglo-US Relations in the Formation of SEATO." Southeast Asia no. 5 (1):113-132.
- Kalinovsky, Artemy M., and Sergey Radchenko. 2011. The end of the Cold War and the Third World : new perspectives on regional conflict, Cold War history series. London: Routledge.
- Karnow, Stanley. 1997. Vietnam: a history. New York: Penguin Books.
- Lau, Albert. 2012. Southeast Asia and the Cold War, Routledge contemporary Southeast Asia series. Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Madaras, Larry. 2006. Taking sides : clashing views on controversial issues in 20th century American history/selected, edited, and with introductions by Larry Madaras. Dubuque, IA: McGraw-Hill/Dushkin.
- McMahon, Robert J. 1999. The Limits of Empire: The United States and Southeast Asia Since World War II: New York: Columbia University Press, 1999.
- Ministry of Foreign Affairs. Press Releases : The Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS) Foreign Ministers' Meeting, 12 March 2013. Ministry of Foreign Affairs of The Kingdom of Thailand 2013 [cited 29 June 2015]. Available from <http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/33404-The-Ayeyawady---Chao-Phraya---Mekong-Economic-Coop.html>.

- Nye, Joseph S. 2004. *Soft power : the means to success in world politics*. 1st ed. New York: Public Affairs.
- Pholsena, Vattthana. 2006. *Laos, from buffer state to crossroads?/by Vattthana Pholsena, Ruth Banomyong ; translated by Michael Smithies*: Chiang Mai, Thailand : Mekong Press, c2006.
- Pifer, Steven. Don't Scrap the INF Treaty 2014 [cited 1 July 2015.] Available from <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/06/09-dont-scrap-inf-nuclear-weapons-treaty-pifer>.
- Reynolds, E. Bruce. 2005. *Thailand's secret war : the Free Thai, OSS, and SOE during World War II/E. Bruce Reynolds*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Robson, Kathryn, and Jennifer Yee. 2005. *France and "Indochina" : cultural representations*. Lanham, Md. ; Oxford: Lexington Books.
- Short, Anthony. 1989. *The origins of the Vietnam war/Anthony Short*. London: Longman.
- The Department of State. 1954. "Final Declaration of the Geneva Conference on the Problem of Restoring Peace in Indochina, "July 21, 1954 and the United States' Statement of Unilateral Dissent." McGraw Hill (Higher Education) no. XXXI (No. 788):164.
- The National Archives and Records Administration. Congress Building SEATO. LBJ Presidential Library 2015 [cited 30 June 2015.] Available from <http://www.lbjlibrary.org/collections/photo-archive/photolab-detail.html?id=1076>.
- U.S. Department of State. 2015. THE AMERICAN EXPERIENCE IN SOUTHEAST ASIA, 1946-1975 2015a [cited 21 June 2015 2015]. Available from https://history.state.gov/gallery/southeast-asia-conference?group=peace-negotiations#ap540721012_geneva_conference_1954.
- . Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty) 2015b [cited 1 July 2015.] Available from <http://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>.



กรณีศึกษา

5

กรณีความมั่นคงและพลวัตเชิงอำนาจ
ในกัมพูชาและความสัมพันธ์
ไทย-กัมพูชา

อ.ภิญญ์ ศิริประภาศิริ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	297
บทที่ 2 ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา อดีตถึงปัจจุบัน	306
บทที่ 3 ความร่วมมือและความขัดแย้งไทย-กัมพูชา ในยุคหลังสงครามเย็น (1991-2014)	331
บทสรุป	356
บรรณานุกรม	361



บทที่ 1

บทนำ

การศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์นั้น ทำให้เกิดความเข้าใจถึงศาสตร์ ศิลป์ และความเชื่อมโยงของส่วนประกอบต่างๆ ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ทั้งของตัวแสดงภายในประเทศและภายนอกประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกันนั้น มักมีลักษณะสลับซับซ้อน มีผลประโยชน์ร่วมกันและขัดแย้งกัน และมีพลวัตเป็นเอกลักษณ์ ความเข้มแข็งทางการทหารของประเทศหนึ่งอาจถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อประเทศเพื่อนบ้าน หากประวัติศาสตร์ที่มีร่วมกันนั้นเป็นไปในรูปแบบของการแข่งขัน ในทางกลับกัน ความเข้มแข็งดังกล่าวอาจถูกมองว่าเป็นเกราะกำบังที่จำเป็นในการอยู่รอดสำหรับประเทศเพื่อนบ้าน หากประวัติศาสตร์ที่มีร่วมกันนั้นเป็นไปในรูปแบบพันธมิตรและมีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย ทั้งนี้ บริบทของการเมืองที่เปลี่ยนไป ก็มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน เช่น ในช่วงสงครามเย็น ที่ประเทศถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศโลกเสรี-ทุนนิยม กลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์-สังคมนิยม และ กลุ่มประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ในช่วงเวลานั้น ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญต่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก เพื่อไม่ให้อีกฝ่ายได้ผลประโยชน์หรือมีอำนาจมากยิ่งขึ้น แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ประเทศที่เคยเป็นปฏิปักษ์ต่อกันทางแนวความคิดทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ ได้หันมาทำการค้า ริเริ่มความร่วมมือ และหยิบยื่นความช่วยเหลือระหว่างกัน องค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคมีบทบาทมากยิ่งขึ้น ภาคเอกชนมีบทบาทมากยิ่งขึ้น สถานะการพึ่งพาซึ่งกันและกันเริ่มเข้ามาแทนที่ความขัดแย้ง และกลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญเงื่อนไขหนึ่งในการวางแผนนโยบายการต่างประเทศ ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องวิเคราะห์สถานการณ์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในบริบทใหม่ เพื่อที่จะดำเนินนโยบายการต่างประเทศที่เหมาะสม และเพื่อดำเนินนโยบายภายในประเทศที่สอดคล้องและเกื้อหนุนกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชานั้นมีวิวัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ แต่หากดูอย่างผิวเผิน อาจกล่าวสรุปได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ในเชิงปฏิปักษ์ ทั้งนี้เนื่องจากทั้งสองประเทศมีประวัติศาสตร์การสู้รบ การแทรกแซงทางการเมือง และการตอบโต้กันทางการเมือง มาตั้งแต่สมัยสุโขทัย และเป็นภาพลักษณ์ที่ถูกปลูกฝังในทั้งสองประเทศ แต่หากมองข้ามความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ประเทศไทยและ

กัมพูชาก็ยังมีช่วงเวลาแห่งความสงบและความร่วมมือระหว่างกัน ดังนั้น การระงับข้อพิพาทหรือปัจจัยที่มีนัยสำคัญ ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และการวิเคราะห์ระดับความสำคัญ ของตัวแปรต่างๆ จะสามารถอธิบายถึงปรากฏการณ์ระหว่างประเทศและภายในประเทศได้อย่างมีระบบ มากยิ่งขึ้น และยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการวางแผนและการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ ได้เป็นอย่างดี

ประเทศไทยและประเทศกัมพูชามีประวัติศาสตร์ร่วมกันมาช้านานเนื่องจากเป็นประเทศเพื่อนบ้าน และมีความใกล้ชิดกันทางสังคมและวัฒนธรรม โดยทางภูมิศาสตร์ ประเทศไทยและประเทศกัมพูชา มีเขตแดนติดต่อกันรวมทั้งสิ้น 798 กิโลเมตร ประกอบด้วยเส้นเขตแดนตามแนวสันปันน้ำของทิวเขาพนมดงรัก ยาว 364 กิโลเมตร ในจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสุรินทร์ และจังหวัดบุรีรัมย์ เส้นเขตแดนตามลำน้ำสายต่างๆ ยาว 216 กิโลเมตร ในจังหวัดสระแก้ว และจังหวัดจันทบุรี เส้นเขตแดน ตามแนวเส้นตรง ยาว 57 กิโลเมตร ในจังหวัดสระแก้ว และจังหวัดจันทบุรี เส้นเขตแดนตามแนวสันปันน้ำ ของทิวเขาบรรทัด ยาว 160 กิโลเมตร ในจังหวัดตราด และเส้นเขตแดนตามแนวเส้นตรง ยาว 1 กิโลเมตร ในจังหวัดตราด จะเห็นได้ว่าเส้นเขตแดนที่แบ่งพื้นที่ออกเป็นสองประเทศนั้น เป็นเส้นเขตแดนทางธรรมชาติ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นวิธีการจัดทำเขตแดนที่สมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม การอาศัยร่องน้ำ แนวสันปันน้ำ หรือทรัพยากรทางธรรมชาติอื่นๆ ในการกำหนดเขตแดนนั้น มีความเสี่ยง ต่อการเปลี่ยนแปลงทางลักษณะทางธรรมชาติ อันจะส่งผลไปยังขนาดของอาณาเขตของประเทศและ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ประเทศไทยและกัมพูชายังมีอาณาเขตทางทะเลติดต่อกัน โดยมีพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนทางทะเลที่ต่อเนื่องออกไปในอ่าวไทยจากหลักเขตแดนที่ 73 ในจังหวัดตราด (หลักสุดท้ายทางบกคือจุดเริ่มต้นทางทะเล) ประมาณ 26,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้มีความพยายาม แก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อพัฒนาจากพื้นที่ของความขัดแย้งไปสู่พื้นที่ของความร่วมมือ

รูปภาพที่ 1.1 แผนที่ประเทศไทยและกัมพูชา



ที่มา: The United Nations, 2015.

ประเทศไทยสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับกัมพูชาเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1950 ภายหลังจากที่ฝรั่งเศสเริ่มให้อำนาจปกครองตนเองกับประเทศภายใต้การปกครองและอารักขาต่างๆ โดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้แสดงความยินดีกับรัฐบาลประเทศกัมพูชาในโอกาสนี้ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศมีความผกผันอย่างมาก เนื่องจากสถานการณ์การเมืองภายในของทั้งสองประเทศ มีความตึงเครียดและมีการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมหลายครั้ง ประกอบกับประเด็นข้อพิพาทเรื่องเขาพระวิหาร ทั้งตัวปราสาทและพื้นที่ทับซ้อน อันเป็นเหตุให้กัมพูชาประกาศตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทยในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 โดยมีการสถาปนาความสัมพันธ์กลับคืนในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1959 และตัดความสัมพันธ์อีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1961 และสถาปนาความสัมพันธ์กลับคืนในปี ค.ศ. 1966 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร นอกจากนี้ ยังมีการประกาศลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูตลงเป็นระดับอุปทูตในสมัย พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หลังเหตุการณ์เผาสถานทูตไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 2003 จากกรณีที่มีการรายงานข่าวในกัมพูชาว่า สุวณันท์ คงยิ่ง นักแสดงชาวไทย กล่าวดูหมิ่นชาวกัมพูชา (Hinton 2006) และการเรียกเอกอัครราชทูตไทยกลับประเทศในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หลังจากที่กัมพูชาประกาศแต่งตั้งพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลกัมพูชา ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2009

ซึ่งฝ่ายกัมพูชาได้เรียกเอกอัครราชทูตกัมพูชาประจำประเทศไทยกลับกัมพูชาในช่วงเดียวกัน (กระทรวงการต่างประเทศ 2557)

ความสัมพันธ์ด้านการต่างประเทศระหว่างไทยและกัมพูชาที่เป็นทางการ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ความสัมพันธ์ในระดับพระราชวงศ์และความสัมพันธ์ในระดับรัฐบาล โดยการเสด็จฯ เยือนโดยพระราชวงศ์ฝ่ายไทย เช่น สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่เสด็จฯ เยือนประเทศกัมพูชามากครั้ง ทั้งในฐานะพระราชอาคันตุกะของสมเด็จพระนโรดม สีหนุ และในฐานะอาคันตุกะของรัฐบาลกัมพูชา เช่น เดือนมกราคม ค.ศ. 1993 เสด็จฯ เยือนโรงพยาบาลและโรงเรียนในจังหวัดเกาะกง (เสด็จฯ โดยเรือหลวงกระบือจากจังหวัดตราด) และ เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2005 เสด็จฯ เยือนกัมพูชาเพื่อพระราชทานโรงเรียนมัธยมกัมปงเซอเตียล อำเภอสมโบร์ไพรกุก จังหวัดกัมปงธม และสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี เสด็จฯ เยือนจังหวัดพระตะบองและกรุงพนมเปญ เพื่อนำคณะแพทย์ไปตรวจรักษาประชาชนชาวกัมพูชาในปี ค.ศ. 1993 เป็นต้น ทางฝ่ายกัมพูชา พระบาทสมเด็จพระบรมนาถนโรดม สีหมุนี กษัตริย์กัมพูชา เสด็จฯ เยือนประเทศไทยเพื่อทรงเข้าร่วมงานฉลองศิริราชสมบัติครบ 60 ปี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2006 นอกจากนี้ ยังมี ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเอกชนและระหว่างประชาชนตามแนวชายแดนผ่านด่านถาวร 6 ด่าน และจุดผ่อนปรนอีก 9 จุด ซึ่งการค้าชายแดนนี้มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าการค้ารวมระหว่างทั้งสองประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 2553) ความสัมพันธ์ในระดับและรูปแบบเหล่านี้มีผลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ และเป็นปัจจัยในการกำหนดทิศทางทางการเมืองภายในประเทศ

การทบทวนวรรณกรรม

การบันทึกและการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชา เริ่มมีหลักฐานแน่ชัดในราวคริสต์ศตวรรษที่ 14 ซึ่งมีการจารึกเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมและกษัตริย์ของกัมพูชา โดยในศิลาจารึกวัดศรีชุม จังหวัดสุโขทัย มีการพูดถึง “ผีฟ้าเจ้าเมืองศรีโสธรปุระ” ซึ่งหมายถึงพระเจ้าแผ่นดินกรุงยโสธร (นครธม) ในกัมพูชาในลักษณะชื่นชม (Charnvit 2003) นอกจากนี้ ยังมีการวิเคราะห์ถึงมุมมองของไทยต่อกัมพูชาในสมัยรัชกาลที่ 1-3 ในฐานะตลาดการค้าที่สำคัญในช่วงที่กำลังสร้างประเทศ (Puangthong 1995) ซึ่งแตกต่างจากงานวิชาการที่ศึกษาประเทศทั้งสองในช่วงเวลาดังกล่าวขึ้นอื่นๆ ที่มักเน้นศึกษาความสัมพันธ์ทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างไทย-กัมพูชา หรือการศึกษาเรื่องศิลปวัฒนธรรมที่ได้รับการถ่ายทอดมา อย่างเช่น พระปราสาทและปราสาทหินในภาคอีสานของไทย

กรอบแนวคิดหลักที่มักใช้ในการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ ทฤษฎีเสรีนิยม และทฤษฎีสัจนิยม โดยนักคิดฝ่ายเสรีนิยมมองว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้ในทิศทางที่ดีเมื่อรัฐบาลของทั้งสองประเทศมาจากการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย มีแนวความคิดทางการเมืองและความมั่นคงสอดคล้องกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกันทางเศรษฐกิจ ดังนั้นเมื่อใดที่เงื่อนไขเหล่านี้ไม่ครบถ้วน ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศจะมีแนวโน้มที่จะถดถอยลง ในขณะที่นักคิดฝ่ายสัจนิยมมองว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดำเนินไปโดยปราศจากความไว้วางใจ เชื่อใจกัน รัฐบาลที่รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งรัฐ โดยสร้างความแข็งแกร่งเพื่อป้องกันการรุกรานจากศัตรู และประเทศที่อยู่ติดกันมีแนวโน้มที่จะมีความขัดแย้งกันสูงเนื่องจากมีเขตแดนติดต่อกัน และมีความน่าจะเป็นที่จะเกิดสงครามการสู้รบ เนื่องจากสามารถขับเคลื่อนกองกำลังทหารได้สะดวกรวดเร็ว

เมื่อนำกรอบทฤษฎีมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชา นักวิชาการกลุ่มหนึ่งมองว่า ถึงแม้ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาอาจไม่ใกล้ชิดกันทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากมีความรู้สึกชาตินิยมและความเกลียดชังที่มีต่อกันมาแต่โบราณ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะเลวลงก็ต่อเมื่อรัฐบาลฝ่ายหนึ่งนำปัจจัยเชิงลบเหล่านี้มาใช้สร้างความชอบธรรมและสร้างฐานคะแนนเสียงให้แก่ฝ่ายตน โดยที่รัฐบาลอีกฝ่ายไม่ได้มีแนวความคิดเดียวกันหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และปัจจัยส่วนที่สองนี้เองที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Deth 2014)

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ มองว่า กรณีความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชา โดยเฉพาะกรณีปราสาทพระวิหารและพื้นที่ทับซ้อน ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองโดยนักการเมืองไทย เพื่อโจมตีฝ่ายตรงข้าม (ชาญวิทย์ 2556) เช่น ความขัดแย้งตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาที่ปะทุขึ้นในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2008 ถูกตีความว่าเป็นการเรียกคะแนนเสียงให้พรรคประชาชนกัมพูชาของฮุน เซน ก่อนการเลือกตั้งในกัมพูชา (Hughes 2009, Wagener 2011) ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ตึงเครียดหรือเลวลง อาจเป็นผลมาจากสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศที่ต้องอาศัยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ “ศัตรูภายนอก” เพื่อมาจัดการกับ “ศัตรูภายใน” อีกทั้งการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างไทย-กัมพูชา ในช่วงปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับกรณีเขาพระวิหาร ซึ่งถูกมองว่าเป็นความขัดแย้งที่มีความรุนแรงระดับต่ำ (low-intensity conflict)¹ ได้ให้น้ำหนักกับการวิเคราะห์เชิง first image perspective² ที่มองว่า

¹ ความขัดแย้งที่มีความรุนแรงระดับต่ำ (low-intensity conflict) คือความขัดแย้งที่มีการใช้กำลังเพื่อรักษาผลประโยชน์ในบริเวณนั้นๆ ซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่าสงครามระหว่างประเทศ และอยู่ในระดับสูงกว่าการแข่งขันกันเพื่อผลประโยชน์อย่างสันติระหว่างประเทศ

² First image perspective เป็นการวิเคราะห์ถึงนโยบายและการกระทำของรัฐ โดยมองว่ารัฐคือมวลรวมของปัจเจกบุคคล และปัจเจกบุคคลมีความต้องการที่หลากหลายและมีความเห็นแก่ตัว

ปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างไทยและกัมพูชาเป็นผลมาจากการวิเคราะห์คำนวณถึงผลดี-ผลเสีย (cost-benefit analysis) ในระดับปัจเจกบุคคลที่มีอำนาจของแต่ละประเทศ Wagener ได้มุ่งเน้นหาสาเหตุที่แท้จริงของการดำเนินนโยบายการต่างประเทศที่เป็นปฏิปักษ์ และนโยบายที่เป็นมิตรต่อกันครั้งสำคัญๆ ในช่วงสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (Wagener 2011)

แนวความคิดนี้ได้รับการถกเถียงถึงความเหมาะสมในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างสองประเทศ โดย Deth มองว่าประเด็นระหว่างประเทศถูกนำมาใช้เป็นปัจจัยเร่งปฏิกริยาทางการเมืองภายในประเทศในบางช่วงเท่านั้น ที่เห็นได้ชัดคือช่วงสมัยที่อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี (ค.ศ. 2008-2011) และแนวคิดดังกล่าวดูจะไม่เป็นจริงในรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ค.ศ. 2011-2014) ที่มีได้ใช้กรณีความขัดแย้งกับกัมพูชาในการสร้างฐานเสียงให้กับพรรคเพื่อไทย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจสำหรับการเมืองไทยในยุคปัจจุบันคือประเด็นปัญหาที่ถูกหยิบยกมาใช้ในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีความขัดแย้งปราสาทพระวิหารและพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อน มักนำไปสู่ความแตกแยกกระหว่างคนในประเทศมากกว่าจะนำมาซึ่งความสามัคคี ซึ่งแตกต่างจากความมุ่งหวังที่จะเพิ่มฐานเสียงและการสนับสนุนจากประชาชน

การใช้ประวัติศาสตร์มาเป็นเครื่องมือทางการเมือง เช่น การเน้นย้ำเรื่องการสูญเสียดินแดนเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างอัตลักษณ์ของคนในรัฐและการสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล (นิธิ เอียวศรีวงศ์ อ้างถึงใน Jory 2011) โดยทั้งในประเทศไทยและประเทศกัมพูชา หนังสือเรียนและสื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการถ่ายทอดแนวความคิดชาตินิยมและความรู้สึกเกลียดชังประเทศที่เป็นศัตรูมาในอดีต (Pavin 2010) หนังสือ “ประวัติศาสตร์ของประเทศกัมพูชา” ที่เรียบเรียงโดยเจีย อวม ไผ ผง และโสม อิม ได้เขียนเกี่ยวกับประเทศไทยไว้ว่า “เสียม (สยาม) หรือไทย เดิมอยู่ที่ยูนนาน (ในประเทศจีน) คริสต์ศตวรรษที่ 8 คนพวกนี้ได้ก่อตั้งพระราชอาณาจักรแห่งหนึ่งชื่อช้วนานเจ้า ต่อมา สยามได้มาอยู่บนดินแดนเขมรภาคเหนือแล้วตั้งราชธานีอยู่ที่สุโขทัย” และยังได้เล่าถึงความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรสยามและกัมพูชาว่า “ทัพสยามได้รุกเข้ามาจนจับพระบาทศรียาชาได้ในปี ค.ศ. 1474 พระองค์จึงสวรรคตในประเทศสยาม ทรงมีพระราชโอรสพระองค์หนึ่งพระนาม เจ้าพญาอุง (พระยาโอง) ซึ่งสยามชิงไว้ที่ประเทศสยาม” (ศานติ 2546) อันแสดงให้เห็นว่าประวัติศาสตร์ที่คนกัมพูชาได้รับการถ่ายทอดนั้น สยามเป็นประเทศที่มาภายหลัง อีกทั้งยังมีนโยบายเป็นปฏิปักษ์ต่อคนกัมพูชา นอกจากนี้ Charnvit, Sothirak, and Pavin ได้ร่วมกันเขียนหนังสือชื่อ “Preah Vihear: A Guide to the Thai-Cambodian Conflicts and Its Solutions” ซึ่งสนับสนุนอิทธิพลของประวัติศาสตร์ในการเมืองระหว่างประเทศ โดยใช้ประวัติศาสตร์เป็นเหตุผลสำคัญในการอธิบายถึงความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศที่ยังคงมีอยู่ถึงแม้ว่าสถานการณ์โลกจะได้เปลี่ยนแปลงไปมากก็ตาม ความรู้สึกชาตินิยมและการเมืองภายในประเทศก็เป็น

ตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดีขึ้นหรือเลวลง หากการเมืองภายในไม่มีเสถียรภาพ หรือหากรัฐบาลถูกโจมตีโดยประชาชนภายในประเทศ รัฐบาลมักยกประวัติศาสตร์ความขัดแย้งระหว่างประเทศมาใช้เพื่อปลุกกระตมให้เกิดความรู้สึกรักชาติเพื่อเบี่ยงเบนความสนใจของประชาชน จากการทำงานของรัฐบาล (Charnvit, Sothirak, and Pavin 2013)

นโยบายการต่างประเทศก็เป็นเครื่องมือทางการเมืองเช่นเดียวกัน (Pavin 2010) รัฐบาลต่างๆ พยายามล้มล้างนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาลที่เป็นฝ่ายตรงกันข้าม เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งและการตัดสินใจที่ดีกว่า โดยในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวทางการเมืองอยู่หลายครั้ง ทำให้นโยบายการต่างประเทศมีความผกผันอย่างมาก เช่น รัฐบาลในสมัยของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พรรคไทยรักไทย) รัฐบาลในสมัยของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พรรคประชาธิปัตย์) และ รัฐบาลในสมัยของสมัคร สุนทรเวช (พรรคพลังประชาชน) สมชาย วงศ์สวัสดิ์ (พรรคพลังประชาชน) และยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พรรคเพื่อไทย) ต่างผลัดเปลี่ยนกันชูนโยบายทั้งชาตินิยมและนโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ขึ้นมา เพื่อสร้างความชอบธรรมให้ฝ่ายตนและทำให้อีกฝ่าย ไม่น่าเชื่อถือ

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลกัมพูชาอยู่ภายใต้การปกครองของฮุน เซน และพรรคประชาชนกัมพูชา มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 มีเพียงช่วงปี ค.ศ. 1993-1997 ที่พรรคพุนซินเปคชนะการเลือกตั้ง และเจ้านโรดม รณฤทธิ์ ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 1 โดยฮุน เซน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 2 ซึ่งฮุน เซน ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจมาเป็นของตนเพียงผู้เดียวในปี ค.ศ. 1997 และได้เริ่มสร้างฐานอำนาจ และสามารถผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากศัตรูทางการเมืองไม่มีอำนาจมากพอที่จะโค่นล้มระบอบฮุน เซนได้ ดังนั้น นโยบายการต่างประเทศของรัฐบาลกัมพูชาจึงเป็นไปตามที่พรรคประชาชนกัมพูชากำหนดมาโดยตลอด และไม่มีคามจำเป็นที่ต้องลบล้างนโยบายหรือความร่วมมือที่ได้ทำไว้ก่อนหน้านี้เพื่อสร้างผลงานให้กับรัฐบาลของตน

แนวความคิดที่ว่าการเมืองภายในประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนี้ไม่เพียงแต่ได้รับการสนับสนุนโดยนักวิชาการไทย แต่ยังได้รับการสนับสนุนโดยนักวิชาการกัมพูชาอีกด้วย³ โดยในวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาปริญญาเอกชาวกัมพูชาได้สรุปว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศไทยหรือประเทศกัมพูชาจะนำไปสู่ความสัมพันธ์

³ งานวิจัยชิ้นนี้อาศัยงานเขียนที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษของนักวิชาการไทย นักวิชาการกัมพูชา และนักวิชาการตะวันตก เป็นหลัก ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชาและนโยบายการต่างประเทศที่ทั้งสองประเทศดำเนินระหว่างกัน ควรรวมงานเขียนของชาวกัมพูชาที่เป็นภาษาเขมรเพื่อความครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

ระหว่างประเทศที่ดีขึ้น หากรัฐบาลของทั้งสองประเทศมาจากการเลือกตั้งและมีความเป็นประชาธิปไตย และมีผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจหรือทางความมั่นคง ในทางกลับกัน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศจะเปลี่ยนไปในทางที่เลวลง หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขทั้งสอง กล่าวคือ รัฐบาลของประเทศใดประเทศหนึ่งหรือทั้งสองประเทศไม่ได้เคารพความเป็นประชาธิปไตย เช่น ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และไม่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและ/หรือทางความมั่นคงร่วมกัน และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะเลวลงกว่าเดิมหากรัฐบาลในประเทศหนึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกับศัตรูทางการเมืองของรัฐบาลอีกประเทศหนึ่ง

นอกจากนี้ ข้อสรุปอีกประการหนึ่งของนักวิชาการกลุ่มนี้คือ ประวัติศาสตร์และความรู้สึกชาตินิยมมิใช่ตัวแปรที่เสถียร กล่าวคือ ประวัติศาสตร์ความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชาและความรู้สึกชาตินิยมจะถูกหยิบยกนำมาใช้เมื่อรัฐบาลรู้สึกไม่มีความมั่นคงหรือเมื่อความเชื่อและผลประโยชน์ขัดกันกับรัฐบาลในอีกประเทศหนึ่ง (Deth 2014)

ภายหลังความขัดแย้งและการสู้รบตามตะเข็บชายแดนในปี ค.ศ. 2008 งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาจะมุ่งเน้นวรรณกรรมเรื่องปราสาทพระวิหารและพื้นที่ทับซ้อนและความเป็นชาตินิยมของคนทั้งสองประเทศ พวงทอง ภวัครพันธุ์ มองว่าลัทธิชาตินิยมต่อต้านกัมพูชาของประเทศไทยกับกระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นทวิลักษณ์ที่ขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ซึ่งข้อพิพาทกรณีปราสาทพระวิหารและพื้นที่ทับซ้อนโดยรอบก็เป็นผลพวงของทวิลักษณ์ดังกล่าว (พวงทอง 2556) ความพยายามดำเนินนโยบายระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศในทางแนวทางสันติและสร้างสรรค์ต้องมาหยุดชะงัก เนื่องจากการที่ประเทศไทยในช่วงเวลาเดียวกันกลับดำเนินไปในทิศทางตรงกันข้าม

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาความสัมพันธ์ในระดับประชาชนของไทยและกัมพูชาที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยงานของ Hinton ได้วิเคราะห์ถึงมุมมองและแนวความคิดของคนไทยและคนกัมพูชาจากเหตุการณ์ที่สุนันท์ คงยิ่ง นักแสดงชาวไทย ถูกอ้างว่าได้กล่าวดูถูกคนกัมพูชา อันนำไปสู่การเผาสถานทูตไทยในเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 โดยได้ระบุถึงการสร้างอัตลักษณ์ผ่านสื่อของทั้งสองฝ่ายและความไม่ต้องการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจและทางสังคม-วัฒนธรรมของไทย (Hinton 2006) ซึ่งความขัดแย้งในกรณีนี้ได้รับการสนับสนุนโดย ฮุน เซน ที่ประกาศให้สงครามนำเสนองานของสุนันท์ คงยิ่ง และลดการนำละครหรือภาพยนตร์ของไทยเข้ามาฉายในกัมพูชา

ประโยชน์ของการทบทวนวรรณกรรมนี้ ทำให้ได้ตอบคำถามว่าปัจจัยใดส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชา ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้ว เนื่องจากแนวความคิดที่นำมาวิเคราะห์และอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชา มักเน้นการทำความเข้าใจความขัดแย้งมากกว่าความร่วมมือ ทำให้การทบทวนวรรณกรรมนี้สรุปได้ถึงปัจจัยสำคัญที่มักถูกหยิบยกขึ้นมาว่าเป็นเหตุแห่งความขัดแย้ง ได้แก่ ประวัติศาสตร์ โครงสร้างทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำประเทศและผลประโยชน์ร่วมกัน และปัจจัยภายในทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม คำถามสำคัญต่อมาสำหรับนักรัฐศาสตร์ คือ ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวมีอำนาจในการอธิบายเหตุการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาได้มากน้อยเพียงใด



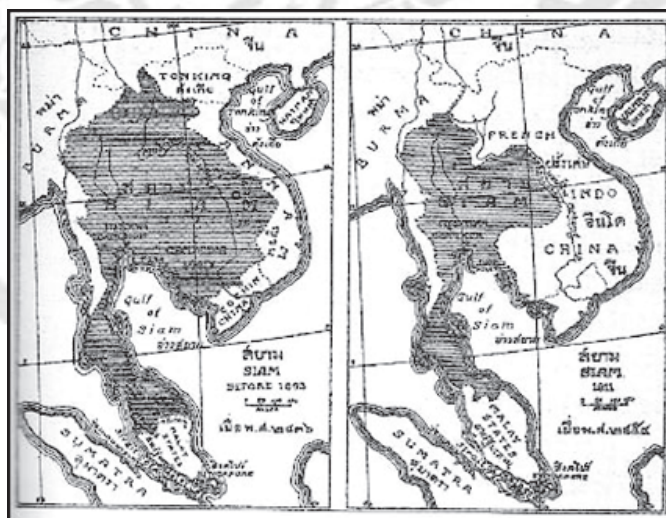
บทที่ 2

ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา อดีตถึงปัจจุบัน

ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชาในอดีตอาจเรียกได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ประกอบไปด้วยความไม่สมัครสมานสามัคคีและความเกลียดชังกัน คนกัมพูชามักมองประเทศไทยว่าเป็นผู้รุกราน ในขณะที่คนไทยมักมองกัมพูชาว่าเป็นประเทศที่ไม่น่าไว้วางใจ และจากการที่ประเทศไทย หรือสยาม ในขณะนั้น ได้เข้าไปมีอิทธิพลรุกรานเข้าไปในอาณาเขตของกัมพูชา ทำให้ในปี ค.ศ. 1863 เมื่อลัทธิจักรวรรดินิยมได้แผ่ขยายเข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สมเด็จพระนโรดมพรหมบริรักษ์ ได้ขอให้ฝรั่งเศสเข้ามาอารักขากัมพูชา เพื่อป้องกันการรุกรานของไทย อย่างไรก็ตาม การลงนามในสนธิสัญญา Franco-Cambodia 1863 นั้นไม่ได้เป็นไปตามความสมัครใจของกัมพูชา (Khien 1982, 563) ต่อมาในปี ค.ศ. 1867 สยามได้ลงนามยอมรับอำนาจอารักขาของฝรั่งเศสเหนือเขมรและสถานะกัมพูชา ในฐานะรัฐในอารักขาของฝรั่งเศส โดยแลกกับจังหวัดพระตะบอง (Battambang) และเสียมราฐ (Siem Reap) (กองโฆษณาการ 2484, 2) จากการเข้ามาเป็นรัฐผู้อารักขาของฝรั่งเศสนี้ทำให้เส้นเขตแดนที่แบ่งประเทศไทย (หรือสยาม) และประเทศกัมพูชา (และลาว) มีการเปลี่ยนแปลงรวม 5 ครั้ง โดยเป็นการเจรจาตกลงกับฝรั่งเศสมิใช่กับกัมพูชา (และลาว) โดยตรง (รูปภาพที่ 2.1)

รูปภาพที่ 2.1 แผนที่การเปลี่ยนแปลงทางอาณาเขตของประเทศไทย (สยาม) ระหว่างปี ค.ศ. 1893-1911



ที่มา: หนังสือสยามรัฐพิพิธภัณฑสถานลุมพินี, 2468.

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่ 1 เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1867 เมื่อสยามทำสนธิสัญญายกเขมรส่วนนอกรวมเนื้อที่ 124,000 ตารางกิโลเมตร พร้อมด้วยเกาะ 6 เกาะ ให้กับฝรั่งเศส ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1888 เมื่อฝรั่งเศสยกกองกำลังมาบุกยึดครองแคว้นสิบสองจุไทย (เนื้อที่ 87,000 ตารางกิโลเมตร) โดยอ้างว่าเคยเป็นดินแดนของกัมพูชา ครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ. 1893 ในเหตุการณ์ ร.ศ. 112 เมื่อสยามจำต้องยกพื้นที่ฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง จันทบุรี และตราด ให้แก่ฝรั่งเศส (เนื้อที่ 143,800 ตารางกิโลเมตร) ครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 1904 เมื่อสยามทำสนธิสัญญายกหลวงพระบางและพื้นที่ฝั่งขวาของแม่น้ำโขงให้กับฝรั่งเศส (เนื้อที่ 62,500 ตารางกิโลเมตร) โดยสนธิสัญญานี้มีชื่อว่า หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส (1904) ที่ได้เริ่มมีคณะกรรมการผสมมาทำหน้าที่ปักปันเขตแดนและใช้แผนที่มาตราส่วน 1:50,000 ซึ่งยึดถือเอาสันปันน้ำเป็นแนวเส้นเขตแดน ในสนธิสัญญานี้ ปราสาทพระวิหารอยู่ในเขตประเทศไทย ครั้งที่ 5 ในปี ค.ศ. 1907 เมื่อสยามยกพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณ ให้ฝรั่งเศส เพื่อแลกกับจังหวัดตราด (เนื้อที่ 51,000 ตารางกิโลเมตร) (กองโฆษณาการ 2484, 1-12) (รูปภาพที่ 2.2) จากสนธิสัญญานี้ ได้มีการจัดทำแผนที่ขึ้นมาใหม่ โดยไม่ได้ยึดเอาสันปันน้ำเป็นแนวเขตแดน แต่มีการลากเส้นใหม่และใช้แผนที่ที่มีมาตราส่วน 1:200,000 ซึ่งหากยึดตามแผนที่นี้ ปราสาทพระวิหารจะอยู่ในเขตประเทศกัมพูชา

รูปภาพที่ 2.2 ดินแดนที่ประเทศไทยสูญเสียให้กับฝรั่งเศส ช่วงปี ค.ศ. 1904-1907



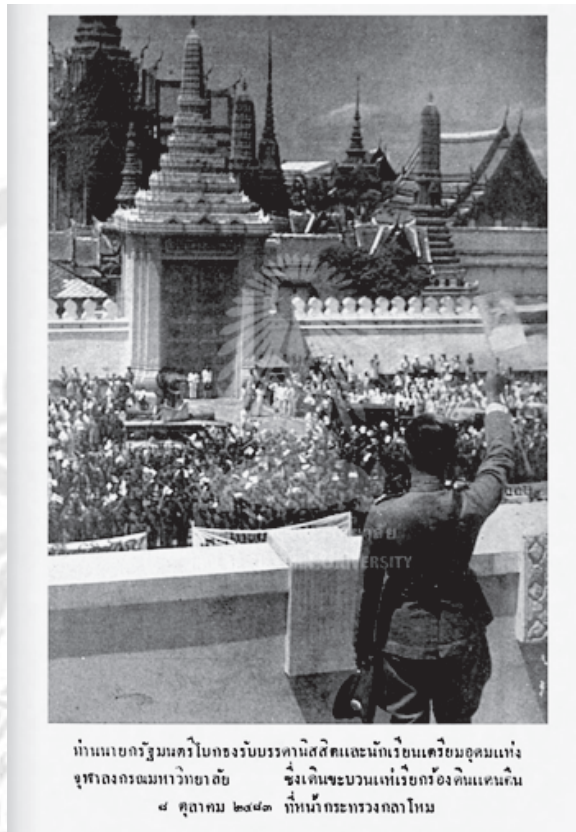
ที่มา: St. John 1998, 17.

การดำเนินการทางการเมืองของไทยเกี่ยวกับดินแดนที่เสียไปในสมัยรัชกาลที่ 5 เริ่มขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง โดยมีการสร้างกระแสชาตินิยมและการเรียกร้องดินแดนคืนมาจากกัมพูชา ในปี ค.ศ. 1939 เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เริ่มต้นขึ้นในทวีปยุโรป และฝรั่งเศสขอทำสัญญาไม่รุกรานกับไทย รัฐบาลไทยเห็นโอกาสที่จะเอาดินแดนที่สูญเสียไปจากการลงนามในสนธิสัญญาไทย-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1887 และ ค.ศ. 1893 คืนมา จึงได้ขอให้ฝรั่งเศสปรับปรุงเส้นเขตแดนด้านแม่น้ำโขงให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติทางกฎหมายระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1940 เมื่อเยอรมนีเข้ายึดครองประเทศฝรั่งเศส ฝรั่งเศสได้ขอร้องให้ไทยให้สัตยาบันในกติกาสัญญาไม่รุกรานอีกครั้ง รัฐบาลไทยจึงได้โอกาสยื่นข้อเสนอ 3 ประการเพื่อแลกกับคำขอของรัฐบาลฝรั่งเศส คือ

1. วางแนวเส้นเขตแดนตามลำแม่น้ำโขงให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
2. ปรับปรุงเขตแดนให้เป็นไปตามธรรมชาติ โดยให้ถือว่าแม่น้ำโขงเป็นเขตแดนระหว่างไทยกับอินโดจีนของฝรั่งเศส ตั้งแต่ทิศเหนือจรดใต้ จนถึงเขตแดนกัมพูชา และให้ไทยได้รับดินแดนทางฝั่งขวาแม่น้ำโขงตรงข้ามหลวงพระบางและปากเซกลับคืนมา และ
3. ขอให้ฝรั่งเศสรับรองว่า ถ้าอินโดจีนมีการเปลี่ยนแปลงสูญเสียอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศสไป ฝรั่งเศสจะคืนอาณาเขตลาวและกัมพูชาให้แก่ไทย

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของไทยไม่ได้รับการตอบรับจากฝรั่งเศส โดยฝรั่งเศสยืนยันจะให้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันในกติกาสัญญาไม่รุกรานกันเท่านั้น ความล้มเหลวในการเจรจาทำให้รัฐบาลเริ่มมรณงค์ให้มีการเรียกร้องดินแดนคืนในหมู่ประชาชน โดยหวังจะใช้เป็นเหตุผลให้รัฐบาลสามารถใช้กำลังทหารไปต่อสู้เพื่อนำดินแดนคืนมาได้ นโยบายการเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศสของรัฐบาลไทยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างดี ในวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 1940 นิสิตและนักเรียนเตรียมปริญญาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประมาณ 3,000 คน ได้เดินขบวนไปยังหน้าศาลาว่าการกระทรวงกลาโหมพร้อมธงไตรรงค์ และแผ่นป้ายเขียนคำแสดงความต้องการได้ดินแดนคืน ในตอนบ่ายวันเดียวกัน ก็มีการเดินขบวนของนักศึกษาและนักเรียนเตรียมปริญญาจากมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่งด้วย (ชนิดา 2546) การเดินขบวนครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย และหลังจากวันที่ 8 ตุลาคม เป็นต้นมา ได้มีการเคลื่อนไหวเดินขบวนของกลุ่มองค์กรต่างๆ อีกมากมาย ทั้งในพระนครและต่างจังหวัด

รูปภาพที่ 2.3 พลตรีหลวงพิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ต้อนรับและกล่าวปราศรัยแก่กลุ่มนิสิตจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและนักเรียนเตรียมปริญญาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ท่านนายกรัฐมนตรีโบกธงรับบรรณาสีตและนักเรียนเตรียมอุดมแห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเดินขบวนแก่เรียกร้องคืนแดนคืน
๘ ตุลาคม ๒๔๘๓ ที่หน้ากระทรวงกลาโหม

ที่มา: กองโฆษณาการ, 2484.

การเคลื่อนไหวของประชาชนเปรียบเสมือนการให้การยินยอมและสนับสนุนให้รัฐบาลหันไปใช้ การทูตอีกระดับ คือการใช้ความรุนแรง เพื่อนำดินแดนที่เสียไปกลับคืนมา บรรยากาศทางการเมือง ที่สร้างความตึงเครียดให้กับทั้งฝ่ายไทยและฝรั่งเศสนำไปสู่การปะทะกันตามชายแดน และกลายเป็น การรบที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่วันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1940 เมื่อฝรั่งเศสเข้ามาทิ้งระเบิดที่นครพนม และฝ่ายไทยได้ตอบโต้ด้วยการไปทิ้งระเบิด “ยังที่ที่บัญชาการและที่พักอาศัยซึ่งมีทหารชาติฝรั่งเศสอยู่ ทั่วไป” (กองโฆษณาการ 2484, 76) แต่ก็เป็น การรบที่ไม่มีการประกาศสงคราม จนถึงวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1941 ทหารฝรั่งเศสได้บุกเข้าโจมตีอำเภอรัญประเทศอย่างรุนแรง รัฐบาลไทยจึงได้ประกาศสงคราม กับฝรั่งเศสอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1941 การรบระหว่างไทยกับฝรั่งเศสดำเนินไปประมาณ เกือบหนึ่งเดือน กองทัพไทยสามารถบุกเข้ายึดดินแดนกลับคืนมาได้บางส่วน อย่างไรก็ตาม ก่อนที่การสู้รบ จะถึงจุดแตกหัก ญี่ปุ่นได้เสนอตัวเข้ามาเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยระหว่างไทยกับฝรั่งเศสให้ยุติการรบ ในที่สุด ทั้งไทยและฝรั่งเศสก็ตกลงยินยอมให้มีการเจรจาทำความตกลงระงับข้อพิพาท โดยกระทำกันที่

กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น โดยผลของการเจรจาเป็นไปตามอนุสัญญาสันติภาพระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 1941 ตามอนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศไทยได้ดินแดนกลับคืนรวมเป็นพื้นที่ประมาณ 29,039 ตารางกิโลเมตร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2551) และได้ยกดินแดนดังกล่าวขึ้นเป็นจังหวัดของไทย คือ

1. ยกแคว้นหลวงพระบาง บริเวณฝั่งขวาแม่น้ำโขง ขึ้นเป็นจังหวัดลานช้าง
2. ยกแคว้นนครจำปาศักดิ์ ฝั่งขวาแม่น้ำโขง ขึ้นเป็นจังหวัดจำปาศักดิ์
3. ยกท้องที่เมืองเสียมราฐ ขึ้นเป็นจังหวัดพิบูลสงคราม และ
4. ยกท้องที่เมืองพระตะบอง ขึ้นเป็นจังหวัดพระตะบอง

หลังจากการเจรจาได้ดินแดนเมืองพระตะบองกลับคืนมาแล้ว พันตรีคอง อภัยวงศ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการรับมอบดินแดนทางด้านบูรพา ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการคือ พันเอกหลวงวิวัฒน์โยธิน พันเอกหลวงยอดอาวุธ พันเอกหลวงราญปฏิเวธ หม่อมเจ้าวงศานุวัฒน์ เทวกุล พันตรีพูล มาใช้เวทย์อุตม บุญยประกอบ และ สง่า นิลกำแหง ก่อนเดินทางไปรับมอบดินแดนคืน พันตรีคอง อภัยวงศ์ ประธานคณะกรรมการ ได้กล่าวคำอำลานายกรัฐมนตรีเพื่อจะไปรับมอบดินแดนคืนจากฝรั่งเศสในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1941 ไว้ตอนหนึ่ง ดังนี้

“...เมื่อ 34 ปีมาแล้ว ท่านบิดาของกระผมได้เป็นผู้อัญเชิญธงไทยกลับสู่ประเทศไทย ด้วยอาการอันนองน้ำตา และในวาระนี้กระผมผู้เป็นบุตรได้มีโอกาสเชิญธงไทยกลับไปสู่ถิ่นเดิม ซึ่งกระผมรู้สึกว่ นอกจากจะเป็นการสนองเกียรติประเทศชาติ และรัฐบาลแล้ว ยังเป็นการสนองความปรารถนาอันแรงกล้าของท่านบิดาอีกด้วย”

(ชนิดา 2546)

สามารถกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา รวมถึงความขัดแย้งทางดินแดน ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจและความสามารถในการต่อรองระหว่างประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส มากกว่าจะเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชาโดยตรง

ความสัมพันธ์ไทย-กับพม่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ค.ศ. 1941-1945)

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเริ่มขึ้นในทวีปยุโรปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1939 ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกอยู่ในสภาวะทางแพรง กล่าวคือ ประเทศตะวันตกผู้เป็นเจ้าของอาณานิคมหรือเป็นรัฐผู้อารักขาหันไปให้ความสนใจกับการทำสงครามในยุโรป ทำให้ผู้นำรัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองเห็นช่องทางในการขับไล่อำนาจจากภายนอกได้ ในขณะเดียวกัน ประเทศญี่ปุ่นก็ได้ก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจแห่งภูมิภาคเอเชียบูรพา และดูจะเป็นที่พึงให้กับประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้หลายประเทศจึงมีการส่งคนไปฝึกกับกองทัพญี่ปุ่นและต้อนรับการเข้ามาของทหารญี่ปุ่นเพื่อใช้เป็นฐานทัพหรือทางผ่านในการต่อสู้กับทหารของฝ่ายสัมพันธมิตร (The Allies) ถึงแม้ว่าทหารญี่ปุ่นจะเข้ามามากดขี่ข่มเหงประชาชนในประเทศต่างๆ แต่ก็ได้สร้างความรู้สึกราชาตินิยมและความรู้สึกต่อต้านชาติตะวันตกมากยิ่งขึ้นไปด้วย

การเคลื่อนไหวของชาวกัมพูชาเพื่อเรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศสได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1930 เมื่อ ซอน ง็อก ทันห์ (Son Ngoc Thanh) และเพื่อนๆ ได้สนับสนุนให้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับลัทธิอาณานิคมและชาตินิยมในหนังสือพิมพ์นครวัต (Nagarvatta) หลังจากญี่ปุ่นได้เข้ายึดครองอินโดจีนตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 1942 กลุ่มของซอน ง็อก ทันห์ได้นำการประท้วงต่อต้านฝรั่งเศสขึ้น แม้กลุ่มผู้ประท้วงจะถูกปราบปรามและจับกุม แต่ก็ยังมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มอื่นๆ อาทิ กลุ่มเขมรอิสระ (Khmer Issarak) ฝ่ายขวาภายใต้การนำของปก พอลกุน (Poc Khun) (Murashim 2005) และกลุ่มเขมรอิสระฝ่ายซ้ายภายใต้การนำของอดีตพระภิกษุ 2 รูปคือ อาจารย์สก หรือ ตู สามุต (Tou Samouth) และอาจารย์เมียน หรือ ซอน ง็อก มินห์ (Son Ngoc Minh) ซึ่งได้จัดตั้งกองกำลังติดอาวุธต่อสู้เพื่ออิสรภาพขึ้นในปี ค.ศ. 1942 (ตารางที่ 2.1 สรุปการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความมั่นคงในประเทศกัมพูชา คู่ขนานไปกับการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองในประเทศไทย รวมทั้งบทบาทของไทยในกัมพูชา ตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในช่วงการต่อสู้เพื่อเอกราชของกัมพูชา)

ด้วยการสนับสนุนของญี่ปุ่น เจ้านโรตม สีหนุได้ประกาศเป็นอิสระจากการอารักขาของฝรั่งเศสในวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1945 อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของญี่ปุ่นในดินแดนอินโดจีนสิ้นสุดลงเมื่อสหรัฐฯทิ้งระเบิดปรมาณูที่เมืองฮิโรชิมาและนางาซากิในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1945 ในเดือนตุลาคมปีเดียวกันนั้นเองฝรั่งเศสได้กลับเข้ามาทวงสิทธิความเป็นรัฐผู้อารักขาในกัมพูชา ถึงแม้มีกลุ่มกบฏชาติเกิดขึ้นเพื่อต่อต้านการกลับเข้ามาของฝรั่งเศส แต่ก็แตกกันเป็นหลายกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายที่มีแนวคิดทางการเมืองและฝักใฝ่ระบอบการปกครองที่ขัดแย้งกัน การสู้รบต่อต้านฝรั่งเศสจึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางรุนแรงเช่นในกรณีของประเทศเวียดนาม

สำหรับประเทศไทย การยินยอมให้ญี่ปุ่นใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านสำหรับการเดินทัพไปยังพม่าและอินเดีย ก็เป็นการร่วมเป็นพันธมิตรทางการทหารกับฝ่ายอักษะ ทำให้ไทยได้ดินแดนในแหลมมาลายูที่เสียให้อังกฤษกลับคืน รวมทั้งรัฐฉาน รัฐกะยา เมืองตองยี และบางส่วนของเมืองมณฑลพะเยาในพม่า อย่างไรก็ตาม การได้ดินแดนต่างๆ มาจากประเทศมาลายูและพม่า รวมทั้งดินแดนที่ได้จากกัมพูชาและลาว อันเป็นผลจากการฉีกรัฐอินโดจีนในช่วงก่อนหน้านี้นี้ ไม่ได้มีระยะเวลาที่ยาวนัก เนื่องจากท้ายที่สุดแล้ว ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายแพ้สงครามในปี ค.ศ.1945 ส่งผลให้ประเทศไทยที่ได้ลงนามเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น อันหมายถึงการประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร ต้องชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่กลุ่มสัมพันธมิตรผู้ชนะสงคราม แต่เนื่องจากหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ซึ่งดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา ในช่วงที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ลงนามให้ญี่ปุ่นเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของรัฐบาลไทย และปฏิเสธที่จะเป็นตัวแทนประเทศในการประกาศสงครามกับสหรัฐฯ อีกทั้งยังมีการก่อตั้งขบวนการเสรีไทยในสหรัฐฯ ยุโรป และในประเทศไทย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะนำประเทศไทยให้ออกห่างจากการเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น ทำให้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยไม่ต้องชำระค่าปฏิกรรมสงคราม แต่ต้องยกดินแดนที่ได้มากลับคืนไป รวมทั้งจังหวัดพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณที่คืนให้กับฝรั่งเศส เพื่อแลกกับการได้เข้าเป็นสมาชิกในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นหนึ่งในเงื่อนไขในสนธิสัญญาวอชิงตัน (Treaty of Washington 1946) (Weltig 2009, 24)

การเปลี่ยนแปลงการครอบครองดินแดนของกัมพูชาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงแม้จะไม่ได้มาจากความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชาโดยตรง แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว และต่อความรู้สึกของคนกัมพูชาผู้เป็นเจ้าของดินแดน

ตารางที่ 2.1 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความมั่นคงในประเทศกัมพูชา กับ การเมืองการปกครองในประเทศไทย

หัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทย		การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความมั่นคงในประเทศกัมพูชา	
รายนามนายกรัฐมนตรี	วาระการดำรงตำแหน่ง		
พระยามโนปกรณนิติธาดา	28 มิ.ย. 1932 – 21 มิ.ย. 1933	1930s	กลุ่มชาตินิยมกัมพูชาเริ่มแสดงการต่อต้านลัทธิอาณานิคม
พลเอกพระยาพลเทพสุเสนา	21 มิ.ย. 1933 – 16 ธ.ค. 1938		
จอมพล ป. พิบูลสงคราม	16 ธ.ค. 1938 – 1 ส.ค. 1944	1941	ญี่ปุ่นเคลื่อนกำลังเข้าประจำการในอินโดจีน
		1941	สงครามอินโดจีนฝรั่งเศส ฝรั่งเศส-ไทยทำการสู้รบกันบนดินแดนของกัมพูชา และพื้นที่ชายแดนไทย เมื่อสงครามยุติ ไทยได้ดินแดนพระตะบอง เสียมราฐ ศรีโสภณคืนจากฝรั่งเศส
		1942	กลุ่มของซอน จ็อก ทันทน์นำการประท้วงการปกครองของฝรั่งเศส
พันตรีควง อภัยวงศ์	1 ส.ค. 1944 – 31 ส.ค. 1945	1944	ปก พอลกุด ก่อตั้งกลุ่มเขมรอิสระฝ่ายขวาในประเทศไทย ได้รับการสนับสนุนจากไทย
		1945	กลุ่มเขมรอิสระฝ่ายซ้ายของตู สามุตและซอน จ็อก มีนห์เข้าร่วมกับเวียดมินห์และจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชา (Communist Party of Kampuchea, CPK)
		11 มี.ค. 1945	ด้วยการสนับสนุนของญี่ปุ่น เจ้านโรดม สีหนุประกาศเป็นอิสระจากการอารักขาของฝรั่งเศส
ทวี บุณยเกตุ	31 ส.ค. 1945 – 17 ก.ย. 1945	2 ก.ย. 1945	ญี่ปุ่นประกาศยอมแพ้สงครามอย่างเป็นทางการ ฝรั่งเศสกลับมาเป็นรัฐผู้อารักขากัมพูชา
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	17 ก.ย. 1945 – 31 ม.ค. 1946		ไทยต้องคืนดินแดนกัมพูชาให้แก่ฝรั่งเศส
พันตรีควง อภัยวงศ์	31 ม.ค. 1946 – 24 มี.ค. 1946	1946	ไทยสนับสนุนกลุ่มเขมรอิสระฝ่ายขวาของดาบ ฌอนและเจ้านโรดม จันทรังสี และกลุ่มอิสระฝ่ายซ้ายของซอน จ็อก มีนห์
ปรีดี พนมยงค์	24 มี.ค. 1946 – 23 ส.ค. 1946		
พลเรือตรีวัลย์ อ่างงนาวาสวัสดิ์	23 ส.ค. 1946 – 8 พ.ย. 1947		
คณะทหารฯ (พลโทผิน ชุณหะวัณ)	8 พ.ย. 1947 – 10 พ.ย. 1947		
พันตรีควง อภัยวงศ์	10 พ.ย. 1947 – 8 เม.ย. 1948	1947	การสนับสนุนของไทยลดลง ในขณะที่เวียดมินห์เข้ามามีอิทธิพลเหนือขบวนการเขมรอิสระมากขึ้น
จอมพล ป. พิบูลสงคราม	8 เม.ย. 1948 – 16 ก.ย. 1957	1949	ฝรั่งเศสยอมให้กัมพูชามีอำนาจปกครองตนเอง โดยยังคงสถานะเป็นรัฐในอารักขา
		1950	เขมรอิสระฝ่ายซ้ายจัดตั้งสมัชชเขมรอิสระ (United Issarak Front) ทางตะวันออก และประกาศเอกราชและตั้งรัฐบาลต่อต้านเขมรของฝรั่งเศส
		1952	ซอน จ็อก ทันทน์ นำกองกำลังเขมรเสรี ปฏิบัติการตามชายแดนไทย-กัมพูชา โดยได้รับการสนับสนุนจากไทย
		1953	กัมพูชาได้เอกราชอย่างสมบูรณ์ ตั้งเป็นราชอาณาจักรกัมพูชา (Kingdom of Cambodia)
		1955-1970	เจ้าสีหนุเป็นนายกรัฐมนตรี โดยเป็นสลับกับผู้นำคนอื่น ๆ

ตารางที่ 2.1 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความมั่นคงในประเทศกัมพูชา กับ การเมืองการปกครองในประเทศไทย (ต่อ)

หัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทย		การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความมั่นคงในประเทศกัมพูชา
รายนามนายกรัฐมนตรี	วาระการดำรงตำแหน่ง	
คณะปฏิวัติ (จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์)	16 ก.ย. 1957 – 21 ก.ย. 1957	
พจน์ สารสิน	21 ก.ย. 1957 – 1 ม.ค. 1958	
พลโทถนอม กิตติขจร	1 ม.ค. 1958 – 20 ต.ค. 1958	
คณะปฏิวัติ (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์)	20 ต.ค. 1958 – 9 ก.พ. 1959	
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	9 ก.พ. 1959 – 8 ธ.ค. 1963	1959 รัฐบาลเจ้าสีหนุ ยืนหยัดต่อศาลโลก ขอให้ไทยถอนทหารออกจากเขาพระวิหาร และขอให้ศาลชี้ขาดว่าอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา
จอมพลถนอม กิตติขจร	8 ธ.ค. 1963 – 17 พ.ย. 1971	1962 ศาลโลกตัดสินให้ปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา
คณะปฏิวัติ (จอมพลถนอม กิตติขจร)	17 พ.ย. 1971 – 18 ธ.ค. 1971	1970 นายพลลอน นอล ทำรัฐประหาร เจ้าโนโรดม สีหนุ ด้วยการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกา เปลี่ยนประเทศเป็นสาธารณรัฐกัมพูชา (Khmer Republic) ปรากฏรามคอมมิวนิสต์ ด้วยการสนับสนุนของสหรัฐฯ ในขณะที่ไทยสนับสนุนสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนาม
จอมพลถนอม กิตติขจร	18 ธ.ค. 1971 – 14 ต.ค. 1973	1970-1975 สงครามกลางเมืองระหว่างกลุ่มกบฏต่างๆ ในกัมพูชา และรัฐบาลลอน นอล
สัญญา ธรรมศักดิ์	14 ต.ค. 1973 – 15 ก.พ. 1975	
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	15 ก.พ. 1975 – 14 มี.ค. 1975	
หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช	14 มี.ค. 1975 – 20 เม.ย. 1976	1972, 1973 รัฐบาลลอน นอล และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศเขตปลอดทวีปของประเทศในอ่าวไทย เกิดพื้นที่อ้างสิทธิ์ที่ซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา ประมาณ 26,000 ตารางกิโลเมตร
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	20 เม.ย. 1976 – 6 ต.ค. 1976	1973 (ในไทย เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลา)
		17 เม.ย. 1975 เขมรแดง นำโดยพล พต เข้ายึดกรุงพนมเปญ ประกาศการเข้าสู่ปีที่ศูนย์ (Year Zero) เปลี่ยนประเทศเป็น ประชาธิปไตยกัมพูชา (Democratic Kampuchea) (ไทยสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน)
		30 เม.ย. 1975 กัมพูชาอยู่ภายใต้การปกครองของเขมรแดง
		6 ต.ค. 1975 ไซ่งอนแตก เวียดนามได้รวมกับเวียดนามเหนือ ยุติสงครามเวียดนาม สหรัฐฯ ถอนทหารออกจากเวียดนาม (ในไทย เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลา)

ตารางที่ 2.1 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความมั่นคงในประเทศกัมพูชา กับ การเมืองการปกครองในประเทศไทย (ต่อ)

หัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทย		วาระการดำรงตำแหน่ง	การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความมั่นคงในประเทศกัมพูชา
รายนามนายกรัฐมนตรี			
คณะปฏิรูปฯ (พลเรือเอกสัจ จลอายุ)	6 ต.ค. 1976 – 8 ต.ค. 1976	กัมพูชาอยู่ภายใต้การปกครองของเขมรแดง	
ธานินทร์ กรัยวิเชียร	8 ต.ค. 1976 – 20 ต.ค. 1977		
คณะปฏิรูปฯ (พลเรือเอกสัจ จลอายุ)	20 ต.ค. 1977 – 10 พ.ย. 1977		
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	11 พ.ย. 1977 – 3 มี.ค. 1980		
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	3 มี.ค. 1980 – 4 ส.ค. 1988	ช่วง 4 ปี (1975-1979) ที่เขมรแดงปกครองกัมพูชา มีประชาชนเสียชีวิตไปประมาณ 1.7-2 ล้านคน, 1979 เฮง สัมริน ดำเนินการสนับสนุนของกองทัพเวียดนาม ยึดอำนาจจากพล พต จัดตั้งสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา (People's Republic of Kampuchea, PRK) ไทยให้การสนับสนุนรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย หรือรัฐบาลเขมรสามฝ่าย ที่ประกอบด้วย (1) กลุ่มมุลินทาก นำโดยเจ็ทสีหนู (2) กลุ่มเขมรเสรี นำโดยซอน ซาน และ (3) เขมรแดง นำโดยเฮียว สัมพัน (ในไทย คำสั่ง 66/23 เป็นผลให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอ่อนกำลังลงและสลายตัวไปในที่สุด) ไทยร่วมมือกับอาเซียน จีน สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ในการกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา	
พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	4 ส.ค. 1988 – 23 ก.พ. 1991	1985 ฮุน เซน เป็นนายกรัฐมนตรี	
รศช. (พลเอกสุนทร คงสมพงษ์)	23 ก.พ. 1991 – 1 มี.ค. 1991	1989 เวียดนามถอนตัวออกจากกัมพูชา	
อานันท์ ปันยารชุน	2 มี.ค. 1991 – 7 เม.ย. 1992	1991 ข้อตกลงสันติภาพปารีส 1991 (Paris Peace Accords 1991) ยุติสงครามกัมพูชา-เวียดนาม	
พลเอกสุจินดา คราประยูร	7 เม.ย. 1992 – 24 พ.ค. 1992	1991 พรรคประชาชนกัมพูชาก่ออุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ยังเป็นสังคมนิยม ใช้นโยบายรัฐสวัสดิการ ประชาธิปไตย	
(มีชัย ฤชุพันธุ์) รักษาการ	24 พ.ค. 1992 – 10 มิ.ย. 1992		
อานันท์ ปันยารชุน	10 มิ.ย. 1992 – 23 ก.ย. 1992		
ชวน หลีกภัย	23 ก.ย. 1992 – 11 ก.ค. 1995	1993 UNTAC จัดการเลือกตั้ง เจ้าโรตม รมณฤทธิ์เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 1 ฮุน เซนเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 2	
บรรหาร ศิลปอาชา	11 ก.ค. 1995 – 25 พ.ย. 1996	1993 เปลี่ยนประเทศเป็นราชอาณาจักรกัมพูชา (Kingdom of Cambodia)	
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	25 พ.ย. 1996 – 9 พ.ย. 1997	1997 ฮุน เซน ปฏิวัติขับไล่เจ้าโรตม รมณฤทธิ์ นายกรัฐมนตรีคนที่ 1 สมาชิกสำคัญๆ ของพรรคหลายคนไม่เห็นด้วย	
ชวน หลีกภัย	9 พ.ย. 1997 – 9 ก.พ. 2001	1998 พรรคประชาชนกัมพูชาระงับการเลือกตั้ง ฮุน เซน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี	

ตารางที่ 2.1 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความมั่นคงในประเทศไทยกับการเมืองการปกครองในประเทศไทย

หัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทย		การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความมั่นคงในประเทศไทย	
รายนามนายกรัฐมนตรี	วาระการดำรงตำแหน่ง		
พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	9 ก.พ. 2001 – 19 ก.ย. 2006	2003 พรรคประชาชนไทยชนะการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งมีปัญหา ก.ฮ. ฮุน เช่น เป็นนายกรัฐมนตรี	2003 ผู้แทนฯ เข้าร่วมประชุมประชาคมอาเซียน เจ้าในโรคม สี่หมู่ไม่เสด็จเปิดสมัยประชุม
คปค. (พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน)	19 ก.ย. 2006 – 1 ต.ค. 2006		2006 (ในไทย กลุ่มพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตย ชุมนุมขับไล่พันตำรวจโททักษิณ)
พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	1 ต.ค. 2006 – 29 ม.ค. 2008		
สมัคร สุนทรเวช	29 ม.ค. 2008 – 9 ก.ย. 2008	8 ก.ค. 2008 ฮุน เช่นนำปราสาทพระวิหารชนะเป็นผลตกเป็นผลสำเร็จ ได้รับคะแนนนิยมจากคนทั้งปวง	ก.ค. 2008 พรรคประชาชนไทยชนะการเลือกตั้ง ฮุน เช่น เป็นนายกรัฐมนตรี
-	9 ก.ย. 2008 – 18 ก.ย. 2008	2008 เริ่มความขัดแย้งตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา จากการประชุมแสดงความจริงใจของคนไทย	
สมชาย วงศ์สวัสดิ์	18 ก.ย. 2008 – 2 ธ.ค. 2008	3 ต.ค. 2008 เริ่มการปะทะกันระหว่างทหารไทยและทหารกัมพูชา	
(ชวรัตน์ ชาญวีรกูล) รักษาการ	2 ธ.ค. 2008 – 17 ธ.ค. 2008		
อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	17 ธ.ค. 2008 – 5 ส.ค. 2011	2008 (ในไทย กลุ่ม นปช. ชุมนุมขับไล่อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)	2010 (ในไทย กลุ่ม นปช. ชุมนุมขับไล่อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) มีเสียชีวิตจำนวนมากในเหตุการณ์สลายการชุมนุม
ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	5 ส.ค. 2011 – 7 พ.ค. 2014	ก.พ.-พ.ค. 2011 ทหารไทยกับกัมพูชาปะทะกันอย่างรุนแรงตามแนวชายแดน	2012 พรรคพลังประชาชน ชนะเลือกตั้ง พรรคภูมิใจไทยได้ชัยชนะ
(นิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล) รักษาการ	7 พ.ค. 2014 – 22 พ.ค. 2014		2013 พรรคประชาชนไทยชนะการเลือกตั้ง ได้จำนวนที่นั่งในสภาลดลง ฮุน เช่น เป็นนายกรัฐมนตรี
คสช. (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา)	22 พ.ค. 2014 – 24 ส.ค. 2014		2014 พรรคภูมิใจไทยชนะการเลือกตั้ง กล่าวหาพันตำรวจโททักษิณ
พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	24 ส.ค. 2014 -		2014 ประชาชนกว่า 50,000 ประท้วง ไม่พอใจการอยู่ในอำนาจยาวนานของฮุน เช่น
			2014 สถาบันวิจัยยุติธรรมแห่งประเทศไทย (วิจัยยุติธรรม) จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นอีกครั้ง เพื่อการจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปในปี 2018 ให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ไทย-กับพม่าในยุคสงครามเย็น (ค.ศ. 1945-1991)

ภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1945 ประเทศต่างๆ กลับเข้าสู่กระบวนการสร้างรัฐสร้างประเทศอีกครั้งหนึ่ง โดยครั้งนี้ระบบการเมืองโลกเปลี่ยนไปเป็นช่วงที่เรียกว่ายุคสงครามเย็น ที่เป็นการต่อสู้ทางแนวความคิดทางระบอบการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจ ระหว่างโลกเสรี-ประชาธิปไตยที่นำโดยสหรัฐฯ มีพันธมิตรหลักเป็นประเทศในยุโรปตะวันตก กับโลกสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต มีพันธมิตรหลักคือประเทศจีน

เพื่อเป็นการปกป้องไว้ซึ่งผลประโยชน์ในอินโดจีนและเพื่อคานอิทธิพลจากสหภาพโซเวียตที่เริ่มแผ่ขยายมายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฝรั่งเศสได้พยายามกลับเข้ามามีอำนาจเหนือกัมพูชา เวียดนาม และลาวอีกครั้งหนึ่ง แต่ประเทศที่เคยเป็นรัฐในอารักขาไม่ยินยอมและได้ทำตัวเป็นปฏิปักษ์กับฝรั่งเศส ในเวียดนามเหนือ โฮ จี มินห์ (Ho Chi Minh) ได้เป็นผู้นำในการทำสงครามต่อต้านฝรั่งเศส โดยได้รวบรวมกำลังคนภายใต้ชื่อ เวียดนามมินห์ (Viet Minh) การสู้รบเพื่อเอกราชได้สิ้นสุดลงเมื่อเวียดนามประสบความสำเร็จชนะในสู้รบที่เดียน เบียน พู (The Battle of Dien Bien Phu) ในปี ค.ศ. 1954 ในประเทศลาวก็ได้เกิดการก่อตั้งกลุ่มลาวอิสระ (Lao Issara) โดยเจ้าเพชรราช ส่วนในกัมพูชาก็มีกลุ่มเขมรอิสระ (Khmer Issarak) ที่แบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ ซึ่งรัฐบาลไทยได้มีบทบาทในการให้การสนับสนุนบางกลุ่มในวาระต่างๆ กัน โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลปรีดี พนมยงค์ (Khien 1982, 564)

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ปก พอลกฤษ ได้จัดตั้งกลุ่มเขมรอิสระขึ้นในประเทศไทย เมื่อปี ค.ศ. 1944 ในขณะที่กลุ่มเขมรอิสระฝ่ายซ้ายภายใต้การนำของ ตู สามุต (Tou Samouth) และซอน ง็อก มินห์ (Son Ngoc Minh) ได้ขอความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นในการต่อต้านฝรั่งเศส และต่อมาในปี ค.ศ. 1945 ได้เข้าร่วมกับเวียดนามและจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชา (Communist Party of Kampuchea, CPK) ทั้งสองทำงานร่วมกันในพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีน (Indochina Communist Party, ICP) ในเวียดนาม

ในปี ค.ศ. 1946 กลุ่มของปก พอลกฤษที่ไทยสนับสนุนอ่อนกำลังลง เมื่อไทยถูกฝ่ายสัมพันธมิตรบังคับให้คืนดินแดนที่ได้มาหลังกรณีพิพาทอินโดจีนให้แก่ฝรั่งเศส ไทยหันไปสนับสนุนเขมรอิสระกลุ่มของดาบ ฌวน (Dap Chhuon หรือชื่อไทยว่า ดาบ ขวน) และเจ้านโรดม จันทรังสี (Norodom Chantaraingsey) ซึ่งร่วมกับกลุ่มเขมรอิสระฝ่ายซ้ายของซอน ง็อก มินห์ โจมตีหน่วยทหารฝรั่งเศสในเสียมราฐ ในปี ค.ศ. 1948 ดาบ ฌวนได้เป็นประธานคณะกรรมการปลดปล่อยประชาชนเขมร (Khmer People's Liberation Committee) แม้ว่าดาบ ฌวนจะต่อต้านคอมมิวนิสต์ แต่สมาชิกส่วนใหญ่ในกลุ่มนิยมเวียดนาม โดยคนที่มีความสำคัญมีอยู่ 2 คน คือ เซียว เฮง (Sieu Heng) ซึ่งเป็นผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนในภาคตะวันตกเฉียงเหนือ และหลานของเขาชื่อ หง บุนเรต (Bunruot) ที่ต่อมาได้เป็นผู้นำอันดับสองของพรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชา

ในขณะที่การทำรัฐประหารในประเทศไทยเมื่อ ค.ศ. 1947 ทำให้การสนับสนุนจากไทยลดลง เวียดนามก็ได้นำเข้ามีอิทธิพลเหนือขบวนการเขมรอิสระมากขึ้น ทำให้คอมมิวนิสต์แบบเวียดนามแพร่หลายทางตะวันออกของประเทศ มีการฝึกการสู้รบแบบกองโจรจากเวียดนาม และชาวกัมพูชาจำนวนมากถูกส่งเข้าอบรมทางการเมือง เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับลัทธิมาร์กซ์-เลนิน และความร่วมมือกับเวียดนาม ในอีกด้านหนึ่งของประเทศ ซอน จ็อก มินห์ ได้เดินทางกลับจากประเทศไทยพร้อมนำอาวุธเข้ามาในกัมพูชา ในปี ค.ศ. 1947 เขาได้ตั้งคณะกรรมการปลดปล่อยกัมพูชาตะวันตกเฉียงใต้ ในช่วงนั้น พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอิทธิพลของเขมรอิสระ

กลุ่มต่อต้านฝรั่งเศสที่ไทยให้การสนับสนุนอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มของซอน จ็อก ทันห์ (Son Ngoc Thanh) นักชาตินิยมรุ่นแรกๆ เริ่มวิพากษ์วิจารณ์ลัทธิอาณานิคม ซอน จ็อก ทันห์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีกัมพูชา ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ หลังเจ้าสีหนุประกาศว่ากัมพูชาเป็นอิสระจากฝรั่งเศส แต่ก็เกิดการแย่งชิงอำนาจกันภายใน โดยการแข่งขันทางการเมืองในครั้งนั้นส่งผลให้เจ้าสีหนุ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และ ซอน จ็อก ทันห์ ถูกจับกุมในข้อหากบฏเมื่อฝรั่งเศสกลับมาปกครองอีกครั้ง และต้องลี้ภัยไปอยู่ฝรั่งเศส หลังจาก ซอน จ็อก ทันห์ กลับมากัมพูชาในปี ค.ศ. 1951 ก็ได้โจมตีการปกครองของฝรั่งเศสและเรียกร้องเอกราชและการปกครองแบบสาธารณรัฐให้แก่กัมพูชา และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1952 ซอน จ็อก ทันห์ และพวกได้เป็นผู้นำกองกำลังเขมรเสรี (Free Cambodian) ต่อต้านการกลับมาของฝรั่งเศส โดยปฏิบัติการตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา (นิตี 2555) การสู้รบระหว่างกัมพูชาและฝรั่งเศสในครั้งนั้น ขบวนการเสรีไทยได้ให้การสนับสนุนกลุ่มเขมรอิสระด้วยอาวุธและที่พักพิง ดั้งบันทึกของชัยอนันต์ สมุทวนิช ที่กล่าวว่า

“หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซอน จ็อก [ทันห์] หรือ “ลูกตา” ของผมได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ภายหลังเมื่อสีหนุขึ้นเป็นใหญ่ “ลูกตา” ก็กับพวกก็ออกมาต่อสู้กับสีหนุในป่า “ลูกตา” เห็นว่าสีหนุใกล้ชิดพวกคอมมิวนิสต์มากเกินไป กองกำลังของซอน จ็อก ทันห์ในป่าอยู่ใกล้ชายแดนจังหวัดสุรินทร์ พ่อผมถูกส่งไปอยู่สุรินทร์จึงไปมาหาสู่กับซอน จ็อก ทันห์ และช่วยเหลือในการให้ยารักษาโรค ตลอดจนอาหารแห้ง ผมเข้าใจว่า การพบปะกับซอน จ็อก ทันห์ นี้เป็น “ราชการลับ” เวลานั้นไทยกับเขมรไม่ถูกกัน มีเรื่องเขาพระวิหาร การที่ซอน จ็อก ทันห์ เป็นอริกับสีหนุ จึงเท่ากับว่าเป็นพวกเดียวกับเรา ขบวนการเสรีไทยได้มอบหมายให้นายผล แสนสระดี ส.ส.ซอนแก่น เป็นผู้ดำเนินการจัดอาวุธของเสรีไทย อีกส่วนหนึ่งมอบให้ผ่านทางนายสอนและนายทันห์ อดีต ส.ส.พระตะบอง” (ชัยอนันต์ 2549)

การสู้รบในเวียดนามทำให้ฝรั่งเศสไม่สามารถควบคุมการต่อสู้เพื่อเอกราชของชาวกัมพูชาได้ ในปี ค.ศ. 1949 ฝรั่งเศสยอมให้กัมพูชามีอำนาจปกครองตนเอง โดยยังคงสถานะเป็นรัฐในอารักขา และ

ฝรั่งเศสยังคงคุมเศรษฐกิจและการทหารอยู่ต่อไป ผู้นำเขมรอิสระบางคนยอมรับข้อเสนอของฝรั่งเศสและยอมวางอาวุธ จึงแยกตัวออกจากขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราช รวมทั้งดาบ ฌอน ทิมอบตัวต่อฝรั่งเศส ในเวลาต่อมา ส่วนที่เหลือได้จัดตั้งขบวนการที่เน้นความรุนแรง ในปี ค.ศ. 1950 ซอน จ็อก มินห์ ตู สามุต และพวกฝ่ายซ้ายอื่นๆ แยกไปจัดตั้งสมาคมเขมรอิสระ (United Issarak Front) ขึ้นทางภาคตะวันออกของกัมพูชาและสามารถควบคุมพื้นที่ได้หนึ่งในสามของประเทศ ด้วยการสนับสนุนจากเวียดนามห์ ซอน จ็อก มินห์ ได้ประกาศเอกราชของกัมพูชาและจัดตั้งรัฐบาลที่ต่อต้านรัฐบาลกัมพูชาในพนมเปญ ส่วนเจ้าโรดม จันทรังสี แยกตัวไปเข้าร่วมกับพวกฝ่ายขวาคือเขมรเสรีของซอน จ็อก ทันท์ ที่ต่อต้านเจ้าโรดม สีหนุ และได้รับการสนับสนุนจากไทย

ในที่สุด เมื่อฝรั่งเศสต้องทำการสู้รบอย่างหนักกับเวียดนามห์ในสงครามอินโดจีนครั้งที่ 1 กัมพูชาสามารถประกาศเอกราชเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์จากการปกครองของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1953 เจ้าสีหนุ ได้สละราชสมบัติเพื่อลงแข่งขันเป็นผู้นำทางการเมืองในนามพรรคสังคมนิยม (Sangkum Reastr Niyum หรือ People's Socialist Community) ซึ่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น เจ้าโรดม สีหนุ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีเกือบตลอดช่วง ค.ศ. 1955-1970 โดยเป็นสลับกับผู้นำคนอื่นๆ อยู่บ้าง ซึ่งส่วนใหญ่เข้ามาบริหารแค่ช่วงสั้นๆ หลังจากกัมพูชาได้รับเอกราช ผู้นำเขมรอิสระที่นิยมฝ่ายขวาส່วนใหญ่ อาทิ ดาบ ฌอน และลอน นอล (Lon Nol) ได้เข้าร่วมกับกลุ่มของเจ้าโรดม สีหนุ กลุ่มฝ่ายขวาที่ไม่เข้าร่วมคือกลุ่มเขมรเสรีของซอน จ็อก ทันท์ ที่เห็นว่าเจ้าโรดม สีหนุ ปลอมให้เวียดนามเหนือเข้ามาเปลี่ยนแปลงกัมพูชาให้เป็นคอมมิวนิสต์ (Kiernan 2004, 186) ผู้นำฝ่ายทหารส่วนใหญ่ของเขมรอิสระเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชา (CPK) ในระหว่างสงครามกลางเมืองกัมพูชา (ค.ศ. 1970-1975) และรวมเข้ากับกัมพูชาประชาธิปไตย (Democratic Kampuchea) ของเขมรแดงใน ค.ศ. 1976

ความขัดแย้งในกัมพูชามียังคงมีอยู่ทั้งในทางการเมืองและในการต่อสู้ระหว่างฝ่ายต่างๆ ในหลายๆ พื้นที่ของประเทศ ในวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 1970 นายพลลอน นอล ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และกลุ่มที่สนับสนุนสหรัฐอเมริกาได้ทำการรัฐประหารเพื่อล้มเจ้าโรดม สีหนุ จากตำแหน่งประมุขของรัฐ เนื่องจากสหรัฐฯ เห็นว่าเจ้าโรดม สีหนุให้การสนับสนุนกลุ่มคอมมิวนิสต์ อันเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของภูมิภาคและต่อสหรัฐฯ เอง และหมายถึงชัยชนะของระบอบคอมมิวนิสต์เหนือระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นความเสียหายที่สหรัฐฯ ไม่อาจให้เกิดขึ้นได้ เป้าหมายของนายพลลอน นอล ภายหลังจากทำการรัฐประหารสำเร็จ เปลี่ยนระบอบการปกครองจากราชอาณาจักรกัมพูชาเป็นสาธารณรัฐ และแต่งตั้งตนเองเป็นประธานาธิบดี จึงเป็นการโค่นล้มเครือข่ายอิทธิพลคอมมิวนิสต์ โดยกองกำลัง Forces Armées Nationales Khmères (FANK) ที่รับความช่วยเหลือทั้งทางการทหารและทางการเงินจากสหรัฐฯ เพื่อกวาดล้างกลุ่มเขมรแดงและกลุ่มที่ยังจงรักภักดีต่อเจ้าสีหนุ ทั้งนี้ การเมืองภายในกัมพูชา

ก็มีได้มีเสถียรภาพหรือมีความเข้มแข็งขึ้นภายใต้การนำของรัฐบาลทหาร กล่าวคือ เมื่อนายพลลอน นอล ทำการรัฐประหารเจ้าสีหนุแล้ว ก็ล้มปวดยเป็นอัมพาท ต้องไปรักษาตัวอยู่ต่างประเทศ เมื่อกลับมาทักพูชา ก็ไม่สามารถบริหารประเทศได้ จึงเกิดการแตกออกเป็นสองกลุ่มภายในกลุ่มของนายพลลอน นอลเอง ได้แก่ นักกองคราของคสีสุวตตี สิริมตะ (Sisowath Sirik Matak) ซึ่งเป็นพระญาติกับเจ้าสีหนุ และเป็นผู้ร่วม ขบวนการโค่นล้มเจ้าสีหนุ และนายจัตวาลอน นอน (Lon Non) น้องชายของนายพลลอน นอล ทั้งสอง ได้แข่งขันกันทางการเมืองเพื่อเป็นผู้สืบทอดอำนาจจากนายพลลอน นอล

นอกจากการสู้รบเพื่อเอกราชกับประเทศฝรั่งเศสในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว ในปี ค.ศ. 1973 ประเทศในกลุ่มอินโดจีนยังประสบกับสภาวะสุญญากาศทางอำนาจ (power vacuum) เมื่อสหรัฐฯ ในช่วงสมัยประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) ถอนกองกำลังทหารที่ถูกส่งเข้ามา ร่วมสู้รบตั้งแต่ช่วงสงครามอินโดจีนครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1946-1955) และสงครามอินโดจีนครั้งที่ 2 หรือ สงคราม เวียดนาม ที่สิ้นสุดลงเมื่อเวียดนามเหนือชนะเวียดนามใต้ในปี ค.ศ. 1975 เมื่อไม่มีประเทศมหาอำนาจ ในการป้องกันภัยคุกคามในช่วงสงครามเย็นนี้แล้ว ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคจึงอาศัยยุทธศาสตร์ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และ/หรือ สนับสนุน เช่น การที่เจ้าสีหนุได้ดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด เพราะเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ ต่อทักพูชา “กล่าวคือ หากยอมอยู่ในโอวาทสหรัฐฯ มากเกินไป ก็จะไม่ได้รับความไว้วางใจจากจีนซึ่งใกล้ชิดกับ เวียดนามเหนือ หากยอมฝ่ายจีนมากเกินไปก็จะได้รับอันตรายจากสหรัฐฯ ซึ่งเริ่มส่งสมกำลังในเวียดนามใต้” (นิตี 2555) หรือ การที่ประเทศไทยสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนในปี ค.ศ. 1975 ในสมัยรัฐบาล ของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อสหรัฐฯ หันมาใกล้ชิดกับจีนมากขึ้น และภายหลังกรุงโซ่งอนแตก ในปี ค.ศ. 1975

การต่อสู้ภายในทักพูชาทวีความรุนแรงมากขึ้น จนในเดือนเมษายน ค.ศ. 1975 กลุ่มเขมรแดง นำโดยพล พต (Pol Pot) เอียง ซารี (Ieng Sary) เขียว สัมพันธ์ (Khieu Samphan) และซอน ซาน (Son San) ได้เข้ายึดกรุงพนมเปญ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ เกณฑ์ผู้คนให้ออกไปทำงานในไร่นา และประกาศการเข้าสู่ปีที่ศูนย์ (Year Zero)⁴ ในช่วงนั้น ประเทศไทยเองได้ให้การสนับสนุนระบอบเขมรแดงเพื่อป้องกันการรุกราน

⁴ กลุ่มเขมรแดง หรือ กองทัพแห่งชาติทักพูชาประชาธิปไตย คือ กองกำลังที่ยึดถือแนวความคิดคอมมิวนิสต์และ ได้เข้ามาปกครองประเทศในช่วง ค.ศ. 1975-1979 ที่เรียกกันว่า Year Zero ซึ่งเกิดจากความเชื่อที่ว่าประเทศจะหลุดพ้น จากปัญหาต่างๆ และพัฒนาให้เจริญรุ่งเรืองได้ ก็ต่อเมื่อระบอบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และรากฐาน ทางสังคมวัฒนธรรมทักพูชาแบบที่เป็นอยู่ได้รับการถอนรากถอนโคนให้หมดสิ้น และกลุ่มเขมรแดงจะเป็นผู้สร้างประเทศใหม่ ปีที่ศูนย์เริ่มต้นเมื่อกลุ่มเขมรแดงใช้ยุทธศาสตร์ป่าล้อมเมืองและเข้ายึดกรุงพนมเปญได้ในวันที่ 17 เมษายน 1975 และได้ประกาศยึดทรัพย์สินที่ดินของประชาชนมาเป็นของรัฐ คัดแยกคนเพื่อส่งออกไปทำงานหนักในทุ่งนา ปิดโรงเรียน และมหาวิทยาลัย วิธีที่ง่ายที่สุดคือการล้างสมองคนทักพูชาและการกำจัดคนที่มีการศึกษา นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสร้าง สังคมในอุดมคติ คนทักพูชาถูกเกณฑ์ให้ทำงานหนักในทุ่งนาเพื่อแลกกับอาหารที่ไม่เพียงพอ มีการประเมินว่า มีผู้เสียชีวิตประมาณ 1.7-2 ล้านคนในช่วง 4 ปีที่เขมรแดงปกครองประเทศ

จากเวียดนาม ทั้งยังสนับสนุนให้รัฐบาลเขมรแดงมีที่นั่งในองค์การสหประชาชาติในช่วงที่ยังอยู่ในอำนาจ ในขณะที่เดียวกัน กระทรวงมหาดไทยของไทยก็ได้สั่งปิดด่านตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาเพื่อไม่ให้ผู้อพยพเข้ามาในประเทศ และเมื่อกลุ่มเขมรแดงพ่ายแพ้ในการสู้รบแก่เฮง สัมริน (Heng Samrin) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกองกำลังเวียดนามที่บุกเข้ามาในกัมพูชาในเดือนธันวาคม 1978 และเข้ายึดพนมเปญได้ในเดือนมกราคม 1979 รัฐบาลไทยก็ยังให้การสนับสนุนการก่อตั้งและดำรงอยู่ของรัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตย (The Coalition Government of Democratic Kampuchea, CGDK) หรือ รัฐบาลเขมรสามฝ่าย ซึ่งเป็นรัฐบาลพลัดถิ่น ประกอบด้วย (1) กลุ่มมูลินากา (Movement for the National Liberation of Kampuchea, MOULINAKA) นำโดยเจ้านโรดม สีหนุ (2) กลุ่มเขมรเสรี นำโดยซอน ซาน และ (3) กลุ่มเขมรแดง นำโดยเชียว สัมพันธ์ มีเจ้านโรดม สีหนุ เป็นประธานาธิบดี และเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการ โดยไทยหวังว่าการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลพลัดถิ่น จะช่วยทำลายรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชาของเฮง สัมริน และฮุน เซน และยังกดดันให้รัฐบาลเฮง สัมริน ยอมรับแผนสันติภาพของสหประชาชาติ (พวงทอง 2539, 96) นอกจากนี้ ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ไทยได้ประกาศห้ามค้าขายสินค้าเชิงยุทธศาสตร์กับรัฐบาลกัมพูชา ทั้งของอุปโภค บริโภค และอาวุธยุทโธปกรณ์ เพื่อเป็นการลดทอนอำนาจของระบอบเฮง สัมริน (Puangthong 2013, 15)

ตั้งแต่ยุคสงครามเย็นเริ่มต้นขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง การเมืองภายในประเทศไทยเอง ก็มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายครั้ง โดยในช่วงที่คอมมิวนิสต์มีอิทธิพลในภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้าน ของประเทศไทยเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ รัฐบาลและกองทัพไทยมีความตื่นตัวและตื่นกลัวการเข้ามาของคอมมิวนิสต์ มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยการทำรัฐประหารหลายครั้ง เนื่องจาก รัฐบาลพลเรือนถูกฝ่ายกองทัพมองว่าไม่มีความเข้มแข็งพอในการจัดการ แต่เมื่อทหารเป็นผู้นำเป็นระยะเวลาานาน ก็เกิดความตึงเครียดทางการเมือง เพราะประชาชนหลายกลุ่มมองว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย อีกทั้งยังมีข่าวการคอร์รัปชันเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เหตุการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงที่สุดคือ การประท้วงที่ตามมาด้วยการปราบปรามกลุ่มนักศึกษาและประชาชนที่มาเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1973 และ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 เพื่อขับไล่และต่อต้านการกลับเข้ามาในประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร จึงทำให้ความสนใจของรัฐบาลและกองทัพอยู่ที่ความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นคอมมิวนิสต์ของประชาชนและประเทศเพื่อนบ้าน

ในทศวรรษ 1980 ประเทศไทยเริ่มมีเสถียรภาพทางด้านการเมืองและความมั่นคงสูงขึ้น ภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การดำเนินการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ เป็นไปอย่างได้ผล โดยน่านโยบายที่ใช้ “การเมืองนำการทหาร” ตามคำสั่งนโยบายที่ 66/2523 เป็นผลให้ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอ่อนกำลังลงและสลายตัวไปในที่สุด รัฐบาลพลเอกเปรมได้ดำเนินนโยบาย

สร้างความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้าน และมุ่งให้มีการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยไทยให้ความสำคัญกับการร่วมมือกับอาเซียน จีน สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ในการกดดันให้เวียดนาม ถอนทหารออกจากกัมพูชา เพื่อให้ชาวกัมพูชามีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง ให้การสนับสนุน รัฐบาลผสมกัมพูชาประชาธิปไตยในการต่อต้านเวียดนาม พร้อมกับการเปิดโอกาสให้เวียดนามเข้าสู่ การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาโดยทางการเมือง การดำเนินนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ได้ช่วยปูแนวทาง ที่นำไปสู่การถอนกองกำลังของเวียดนามออกจากกัมพูชาในเดือนกันยายน 1989 รวมทั้งนำไปสู่กระบวนการ สันติภาพและการเลือกตั้งในกัมพูชาในปี ค.ศ. 1993 (อรอนงค์ 2535)

ถึงแม้ประเทศไทยจะเป็นที่พึงพิงของกลุ่มต่อสู้เรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศส และต่อมาเป็นที่ก่อตั้ง รวบรวมกำลังพล และคลังอาวุธและเสบียงอาหารให้แก่กลุ่มเขมรอิสระและเขมรแดง รวมทั้งดำเนิน ความพยายามให้ชาวกัมพูชามีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง เมื่อเวียดนามเข้ามามีอิทธิพลเหนือ กัมพูชา แต่จากมุมมองของคนกัมพูชา ประเทศไทยทำตัวเป็นศัตรูตั้งแต่กัมพูชาได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1953 ซึ่งตรงกับสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้มีนโยบายที่ตั้งอยู่บนหลักความมั่นคง ภายในประเทศและผลประโยชน์ในต่างประเทศ แนวทางการดำเนินนโยบายการต่างประเทศจึงเป็นไป ในลักษณะที่นำประเทศให้ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยต่อต้านอิทธิพลคอมมิวนิสต์จากสหภาพโซเวียต การที่ประเทศไทยให้การสนับสนุนสหรัฐฯ ในการส่งกำลังทหารเข้าสู่รบในสงครามเวียดนาม ซึ่งมีการทิ้งระเบิด ในพื้นที่ชายแดนกัมพูชาที่ติดต่อกับประเทศเวียดนาม รวมทั้งการที่ประเทศไทยให้การสนับสนุน กองกำลังเขมรบางกลุ่ม ในขณะที่ประเทศกัมพูชาแตกออกเป็นหลายฝ่ายที่ต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมือง กันอย่างต่อเนื่องและมีการปรับเปลี่ยนข้างกันอยู่เนืองๆ ย่อมสร้างความไม่ไว้วางใจและไม่พอใจแก่ฝ่าย ที่ตรงกันข้ามกับกลุ่มที่ไทยให้การสนับสนุน ดังจะเห็นได้จากการที่เจ้านโรดม สีหนุเคยตัดความสัมพันธ์ ทางทหารทูตกับประเทศไทย อันเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการของรัฐบาลถึงความขัดแย้งระหว่าง ทั้งสองประเทศ

นอกเหนือจากความรู้สึกไม่เป็นมิตรอันสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องและรุนแรง ของกลุ่มการเมืองและกองกำลังต่างๆ ภายในประเทศกัมพูชา ซึ่งไทยได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยในหลายกรณี ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องดินแดนซึ่งเคยเป็นข้อพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศสได้กลับมาสร้างความขัดแย้ง ระหว่างไทยกับกัมพูชาในช่วงสงครามเย็น ภายหลังจากกัมพูชาเป็นเอกราชอย่างสมบูรณ์จากการเป็นรัฐ ในอารักขาของฝรั่งเศส

ก่อนสงครามอินโดจีนครั้งที่ 1 ยุติลงในปี ค.ศ. 1954 ปัญหาความขัดแย้งเรื่องดินแดนระหว่างไทยและกัมพูชาก่อตัวขึ้นอีกครั้ง เมื่อไทยได้จัดกองกำลังทหารไปประจำการบนเทือกเขาพนมดงรัก ด้วยเหตุผลว่าเพื่อปกป้องพื้นที่ชายแดนไทยและมีการชักธงชาติไทยเหนือปราสาทพระวิหาร หลังการเจรจาอันยาวนานเพื่อแก้ปัญหาด้วยวิธีทางการทูตของรัฐบาลทั้งสองประเทศไม่ประสบความสำเร็จ วันที่ 6 ตุลาคม 1959 รัฐบาลเจ้าโรดม สีหนุ ภายใต้การหนุนหลังของฝรั่งเศส ได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ศาลโลก) ขอให้ไทยถอนกองกำลังทหารออกจากเขาพระวิหาร และขอให้ศาลชี้ขาดว่าอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา (Leifer 1961, 361-74) โดยอ้างสิทธิเหนือปราสาทตามแผนที่มาตราส่วน 1:200,000 ที่ฝรั่งเศสทำขึ้นและแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1907 และส่งให้ไทยในปี ค.ศ. 1908 ภายใต้ชื่อ Annex-I-Map ที่มุ่งเน้นการกำหนดเส้นเขตแดนในเทือกเขาพนมดงรัก (Dangrek Mountains) ซึ่งฝ่ายไทยได้คัดค้านโดยอ้างสนธิสัญญาที่ทำไว้กับประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1904 ที่กำหนดให้ใช้แนวสันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งเขตชายแดน ซึ่งในกรณีนี้ปราสาทพระวิหารอยู่ในดินแดนประเทศไทย แต่ทนายฝ่ายกัมพูชาถือว่าแผนที่ของฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1907 นั้นทำขึ้นมาภายหลัง โดยประเทศไทยเองมีโอกาสคัดค้านแผนที่ฉบับนี้ แต่มิได้ทำ จึงแปลได้ว่าไทยยอมรับแนวเขตแดนที่ระบุในแผนที่ฉบับดังกล่าว นอกจากนี้ ทนายฝ่ายกัมพูชายังอ้างภาพถ่ายการเยือนปราสาทพระวิหารของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในปี ค.ศ. 1929 ที่ทรงถ่ายภาพร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝรั่งเศส โดยมีธงชาติฝรั่งเศสชักเหนือตัวปราสาทว่าเป็นการยอมรับของไทย

ในวันที่ 15 มิถุนายน 1962 ศาลโลกได้ตัดสิน ด้วยคะแนน 9 ต่อ 3 ว่าปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตอธิปไตยของกัมพูชา คะแนนเสียง 9 ต่อ 3 ลงความเห็นว่าประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องถอนกำลังทหารหรือตำรวจ ผู้เฝ้ารักษาหรือผู้ดูแลซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียงอาณาเขตของกัมพูชา และศาลโดยคะแนนเสียง 7 ต่อ 5 ลงความเห็นว่า ประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องคืนให้แก่กัมพูชา บรรดาวัตถุชนิดที่ได้รับระบุไว้ในคำแถลงสรุปข้อหาของกัมพูชา ซึ่งเจ้าหน้าที่ไทยอาจจะได้โยกย้ายออกไปจากปราสาทหรือบริเวณพระวิหาร นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เข้าครอบครองพระวิหารเมื่อ ค.ศ. 1954 (กระทรวงการต่างประเทศ 2554, 17-18)

ถึงแม้ประชาชนและรัฐบาลไทยไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้ออกแถลงการณ์ยอมรับที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยมีข้อประท้วงและสงวนสิทธิของประเทศไทยบางประการ ซึ่งเป็นการแสดงจุดยืนของประเทศไทยและรักษาสิทธิในการประท้วงโต้แย้งในภายหลัง

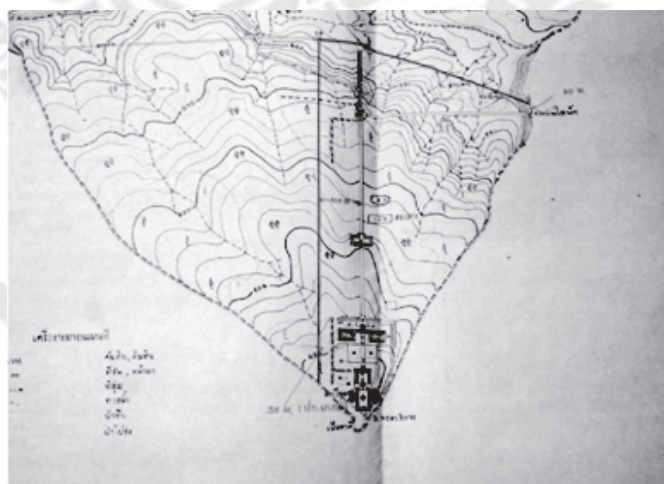
“... รัฐบาลขอแถลงให้ประชาชนชาวไทย และชาวโลกทั้งหลายทราบทั่วกันว่า ภายหลังที่ได้อ่านคำพิพากษาโดยตลอดแล้ว รัฐบาลมีความเสียใจที่ไม่อาจจะเห็นด้วย กับคำตัดสินของศาล ด้วยเหตุผลหลายประการ ทั้งในทางข้อเท็จจริง ในทางกฎหมาย ระหว่างประเทศ และในทางหลักความยุติธรรม ศาลมิได้ยึดตัวบทสนธิสัญญา ระหว่างประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส แต่กลับยึดตามแผนที่ซึ่งขัดต่อตัวบทอันขัดแย้ง ของสนธิสัญญา ในการนี้ศาลอ้างเหตุที่ฝ่ายไทยมิได้ประท้วงความไม่ถูกต้องของแผนที่ เป็นทางให้ฝ่ายไทยจะต้องเสียอธิปไตยบนดินแดน แต่ในขณะเดียวกัน ไม่ใช่หลักเดียวกันนี้ ขึ้นกล่าวอ้างแก่ฝ่ายกัมพูชาและฝรั่งเศส ในเรื่องการปกครองของฝ่ายไทยเหนือ เขาพระวิหารมาเป็นเวลาช้านานกว่า 50 ปี นอกจากจะไม่ยอมรับฟังและหักล้างกรรมและ เหตุผลที่ฝ่ายไทยเสนอต่อศาลแล้ว ในคำพิพากษายังแสดงให้เห็นว่า ไม่มีความพยายาม สืบหาข้อเท็จจริงในท้องที่ให้แก่ชัด ทั้งไม่นำพาดูความเห็นผู้เชี่ยวชาญแผนที่ นอกจากนั้น ยังมีข้อสำคัญอีกว่า แผนที่ซึ่งศาลถือเป็นหลักชี้ขาดให้กัมพูชาอธิปไตย เหนือปราสาทพระวิหารนั้นก็เป็แผนที่ซึ่งได้สร้างขึ้นผิดไปจากความแท้จริงแห่ง ภูมิประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลตระหนักดีว่า ตามข้อบังคับของศาลยุติธรรม ระหว่างประเทศข้อ 60 คำพิพากษาของศาลเป็นอันเสร็จเด็ดขาด ไม่มีทางที่จะ อุทธรณ์ได้ และตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ข้อ 94 สมาชิกของสหประชาชาติจะต้อง ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ รัฐบาลได้ใคร่ครวญโดยรอบคอบ แล้ว แม้ว่ารัฐบาลจะมีความรู้สึกสลดใจอย่างสุดซึ้งที่ประเทศไทยไม่ได้รับความ ยุติธรรมในเรื่องนี้ แต่ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ก็จำต้อง ปฏิบัติตามพันธกรณีในกฎบัตรสหประชาชาติโดยประวั่งและสงวนสิทธิของประเทศไทย ในเรื่องนี้ไว้ด้วย” (บวรศักดิ์ 2551, 243)

ต่อมาในวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1962 พันเอกพิเศษถนัด คอมันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศในสมัยนั้น ได้มีหนังสือไปถึง อู ถั่น รักษาการเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ เพื่อประท้วง คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มีใจความสำคัญ ดังนี้

“...รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ประกาศต่อประชาชน แสดงความไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังแถลงการณ์ว่า ในฐานะที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติจะปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตนมีอยู่ให้สมบูรณ์ตามข้อ 94 ของกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ แต่ในการตัดสินใจที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ รัฐบาลปรารถนาที่จะตั้งข้อสงวนอันชัดแจ้งเกี่ยวกับสิทธิใดๆ ที่ประเทศไทยมี หรืออาจมีในอนาคต เพื่อเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมา โดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะพืงนำมาใช้ได้ภายหลัง และตั้งข้อประท้วงต่อคำพิพากษาที่ตัดสินให้ปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา...” (บวรศักดิ์ 2551, 211)

ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ตามพันธกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติ ให้กัมพูชาได้มีอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหาร คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1962 เลือกรูปแบบกำหนดเขตบริเวณปราสาทพระวิหารโดยใช้วิธีกำหนดเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าครอบปราสาทพระวิหาร มีแนวเขตจากปีกขวาของตัวปราสาทพระวิหารตั้งแต่ช่องบันไดหัก ลากเส้นตรงผ่านขีดบันไดนาครตรงไปจนถึงตัวปราสาทพระวิหาร แล้วลากเส้นตรงขนานกับตัวปราสาทพระวิหารไปสุดที่หน้าผาชันด้านหลังปราสาทพระวิหาร จะเป็นเนื้อที่บริเวณปราสาทพระวิหาร 0.25 ตารางกิโลเมตร (รูปภาพที่ 2.4 และ 2.5) พร้อมทั้งให้จัดทำป้ายไม้แสดงเขตไทย-กัมพูชาและเพิ่มทำรั้วลวดหนามด้วย

รูปภาพที่ 2.4 แสดงเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร ตามมติคณะรัฐมนตรี 10 กรกฎาคม 2505



ที่มา: ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2551.

รูปภาพที่ 2.5 รูปถ่ายบริเวณเขาพระวิหาร และเส้นแสดงเขตแดนไทยตามแนวสันปันน้ำและพื้นที่ปราสาทพระวิหารของกัมพูชา ที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี 10 กรกฎาคม 1962



ที่มา: ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2551.

ถึงแม้ศาลโลกได้ตัดสินว่าปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายในอธิปไตยของกัมพูชา แต่ไม่ยอมวินิจฉัยในประเด็นสถานะทางกฎหมายของแผนที่ซึ่งประเทศฝรั่งเศสจัดทำ รวมทั้งเรื่องเส้นแบ่งเขตแดนที่ขัดแย้งกัน หลังการตัดสินประเทศไทยได้ส่งมอบตัวปราสาทพระวิหารให้แก่กัมพูชา แต่ยังมีพื้นที่ที่ต่างฝ่ายต่างถือว่าอยู่ในดินแดนของตน (พื้นที่ทับซ้อน) อยู่อีก 4.6 ตารางกิโลเมตร

ความขัดแย้งในกรณีเขาพระวิหารในครั้งนี้เป็นความขัดแย้งเรื่องดินแดนที่แตกต่างจากครั้งก่อนๆ ที่ผ่านมา เพราะเป็นความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชาโดยตรง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการผลิตเปลี่ยนการถือครองพื้นที่ต่างๆ ดังกล่าว และการใช้แผนที่เอกสารอ้างอิงที่ไม่ตรงกันในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือดินแดน ซึ่งปัญหานี้ยากที่จะคลี่คลายไปได้ เนื่องจากเป็นปัญหาที่มีฝ่ายได้ประโยชน์และมีฝ่ายเสียประโยชน์ที่ชัดเจน และปัญหานี้ก็ได้กลายเป็นเหตุความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศต่อมาอีกหลายครั้ง

ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาหลังยุคสงครามเย็น (ค.ศ. 1991-2014)

การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นในปี ค.ศ. 1991 ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในบริบททางการเมืองระหว่างประเทศภายในภูมิภาคและภายในประเทศ ที่เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นสำหรับทั้งไทยและกัมพูชา จากนโยบายการต่างประเทศที่มุ่งเน้นความมั่นคงเพื่อต่อสู้กับอิทธิพลคอมมิวนิสต์ ทั้งจากสหภาพโซเวียต และจากจีน มาสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อความก้าวหน้าของประเทศและภูมิภาค

สำหรับประเทศไทย ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและทางความมั่นคง เมื่อปัญหาการแทรกซึมของภัยคอมมิวนิสต์ภายในประเทศได้คลี่คลายลงในทศวรรษ 1980 ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทำให้ประเทศไทยดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น นโยบายความร่วมมือระหว่างไทยและกัมพูชาเริ่มเด่นชัดขึ้นในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ค.ศ. 1988-1991) ที่ให้ความสำคัญกับประเทศอินโดจีนเป็นอย่างมาก และได้ประกาศนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” โดยหวังให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่นๆ ต่อไป

นโยบายการต่างประเทศของพลเอกชาติชายเน้นสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาในช่วงนั้นดำเนินไปอย่างสร้างสรรค์ พลเอกชาติชายช่วยเป็นตัวกลางในการเจรจาเขมรสี่ฝ่าย โดยได้เชิญ ฮุน เซน และเจ้านโรดม สีหนุ มาเจรจากันที่บ้านพิษณุโลก เพื่อหาทางออกให้กับการเมืองกัมพูชา อย่างไรก็ตาม นโยบายปรองดองคนในกัมพูชาไม่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศอื่นๆ มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ที่มองว่าไทยต้องการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าต้องการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของโลกเสรีประชาธิปไตย

ความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศกัมพูชามักเกิดจากการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก และมักได้รับการ “แก้ไข” โดยอิทธิพลภายนอก เช่น ในปี ค.ศ. 1970 สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนนายพลลอน นอล ให้ทำการรัฐประหาร ลัมระบอบกษัตริย์ ที่สหรัฐฯ มองว่าอ่อนแอและเสี่ยงต่อการเปิดโอกาสให้อิทธิพลคอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกแซงได้ หรือ ในปี ค.ศ. 1979 ประเทศเวียดนามสนับสนุนและแต่งตั้ง เฮง สัมริน ให้ขึ้นมามีอำนาจของแทนกลุ่มเขมรแดงเพื่อช่วยเหลือชาวกัมพูชาให้พ้นจากการปกครองอันทารุณของเขมรแดง หรือ การเข้ามาไกล่เกลี่ยและจัดการการเลือกตั้งครั้งแรกของกัมพูชาโดยสหประชาชาติ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการลงนามในข้อตกลงสันติภาพปารีสในปี ค.ศ. 1991 เพื่อยุติความขัดแย้งระหว่างเขมร 4 ฝ่าย อันได้แก่ (1) รัฐบาลเฮง สัมริน (2) กลุ่มเขมรแดง นำโดย พล พต (3) กลุ่มเขมรเสรี นำโดยซอน ซาน และ (4) กลุ่มมุลินากา นำโดยเจ้านโรดม สีหนุ โดยในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1993 นี้ ได้รับการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกโดยหน่วยงานพิเศษของสหประชาชาติ (United Nations Transitional Authority in Cambodia, UNTAC) ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกระทำก่อนเวลาอันควร เนื่องจากกัมพูชาเองยังมีความแตกแยกอยู่ และยังไม่เข้าใจถึงการแบ่งสรรอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

ในการเลือกตั้งครั้งนั้น มีพรรคที่เข้าร่วมลงสมัคร 20 พรรค และพรรคที่ชนะการเลือกตั้งคือ พรรคฟุนซิน เปค (National United Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia, FUNCINPEC) ที่นำโดยเจ้านโรดม รณฤทธิ์ โดยได้ที่นั่งมากที่สุดจำนวน 58 ที่นั่ง จาก 120 ที่นั่ง ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ พรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodian People's Party, CPP) ที่นำโดย ฮุน เซน

ได้ 51 ที่นั่ง และพรรคประชาธิปไตยเสรีนิยมชาวพุทธได้ 10 ที่นั่ง (Inter-Parliamentary Union 1993) ผลการเลือกตั้งนี้ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคพุนซินเปคและพรรคประชาชนกัมพูชา โดย ฮุน เซน ชูว่าจะแยกดินแดนในภาคตะวันออก ทางออกของความขัดแย้งทางการเมืองครั้งนี้ คือ การมีนายกรัฐมนตรี 2 คน กล่าวคือ เจ้านโรดม รณฤทธิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 1 และ ฮุน เซน เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 2 แต่เพียง 4 ปีหลังจากการเลือกตั้ง ก็ได้เกิดการปฏิวัติขับไล่เจ้านโรดม รณฤทธิ์ ในขณะที่เสด็จเยือนประเทศไทย โดยในการปฏิวัติครั้งนั้น มิได้เป็นการปฏิวัติของพรรคประชาชนกัมพูชาต่อพรรคพุนซินเปค แต่เป็นการปฏิวัติของฮุน เซน ต่อเจ้านโรดม รณฤทธิ์ เนื่องจากสมาชิกพรรคคนสำคัญหลายคนไม่ได้ให้การสนับสนุนการปฏิวัติครั้งนี้ เช่น การที่ เจีย ซิม (Chea Sim) ประธานพรรค ชาร์ เค็ง (Sar Kheng) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอกเตียบ บันห์ (Tea Banh) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และ พลเอกแก คิม ยาน (Ke Kim Yan) ผู้บัญชาการกองทัปกัมพูชา ปฏิเสธที่จะส่งกองกำลังเข้าต่อสู้กับพรรคพุนซินเปคและกลุ่มผู้สนับสนุน (Adams 2007) แสดงให้เห็นถึงความแตกแยกในพรรคประชาชนกัมพูชา การปฏิวัติครั้งนั้นไม่ได้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองของกัมพูชาแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนหัวหน้า จากขั้วที่อิงอยู่กับสถาบันพระมหากษัตริย์และฐานเสียงของกลุ่มเขมรแดง ไปสู่ขั้วสังคมนิยมและประชานิยม (CNN 1997)

การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1998 พรรคประชาชนกัมพูชาได้ที่นั่งในสภา 64 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคพุนซินเปคได้ 43 ที่นั่ง และพรรคสม รังสี (Sam Rainsy, SRP) ได้ 15 ที่นั่ง การเลือกตั้งครั้งถัดมาในปี ค.ศ. 2003 พรรคประชาชนกัมพูชาชนะการเลือกตั้ง โดยได้ที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นเป็น 73 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคพุนซินเปคได้ 26 ที่นั่ง และพรรคสมรังสีได้ 24 ที่นั่ง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งครั้งนี้เต็มไปด้วยปัญหาทางการเมือง นอกจากมีการกระทำผิดทางการเมืองหาเสียงไปจนถึงการนับคะแนนเลือกตั้งแล้ว ภายหลังการประกาศผลและวันเริ่มการทำงานของผู้แทน ผู้แทนจากพรรคพุนซินเปค และพรรคสม รังสีประท้วงไม่เข้าร่วมประชุมสภา และเจ้านโรดม สีหนุยังทรงปฏิเสธที่จะเสด็จเปิดสมัยการประชุมสภาอีกด้วย (International Republican Institute 2004)

สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2008 พรรคประชาชนกัมพูชาต้องแข่งขันกับพรรคการเมืองคู่แข่งที่สำคัญอีก 4 พรรค คือ (1) พรรคพุนซินเปค ที่มี เขียว พุทธ รัตมี เป็นหัวหน้าพรรค (2) พรรคสม รังสี นำโดย สม รังสี (3) พรรคนโรดม รณฤทธิ์ (Norodom Ranariddh, NRP) นำโดยเจ้านโรดม รณฤทธิ์ และ (4) พรรคสิทธิมนุษยชน (Human Rights Party, HRP) ความขัดแย้งตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ที่ปะทุขึ้นในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2008 ที่เริ่มมาจากการที่รัฐบาลกัมพูชานำปราสาทพระวิหารไปขอรับการขึ้นทะเบียนมรดกโลกกับ UNESCO ได้ถูกตีความว่าเป็นการเรียกคะแนนเสียงให้พรรคประชาชนกัมพูชาก่อนการเลือกตั้ง (Hughes 2009, Wagener 2011) โดยอาศัยประเด็นปัญหากับ “ศัตรูภายนอก”

เพื่อมาจัดการกับ “ศัตรูภายใน” ผลการเลือกตั้งในครั้งนี้ปรากฏว่า พรรคประชาชนกัมพูชาชนะการเลือกตั้ง และได้ที่นั่งในสภามากถึง 90 ที่นั่ง พรรคสม รังสี ได้ 26 ที่นั่ง และพรรคสิทธิมนุษยชน ได้ 3 ที่นั่ง

อำนาจทางการเมืองของระบอบฮุน เซนที่มีความต่อเนื่องดูเหมือนมีเสถียรภาพมาก เนื่องจาก พรรคประชาชนกัมพูชาเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งติดต่อกันมาหลายสมัย และ ฮุน เซน เองก็อยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 จนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2017) ส่งผลให้สามารถรวบรวมอำนาจทั้งทางการเมือง ทางทหาร ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมได้มาก โดยในส่วนของพรรคประชาชนกัมพูชานั้นเป็นพรรคที่สืบทอดมาจากพรรคปฏิวัติประชาชนกัมพูชา ถึงแม้ว่าพรรคจะยกเลิกอุดมการณ์แบบคอมมิวนิสต์ไปตั้งแต่ช่วงการประชุมสันติภาพที่กรุงปารีส ในปี ค.ศ. 1991 ภายหลังกยุคเขมรแดง แต่นโยบายของพรรคก็ยังคงความเป็นสังคมนิยม โดยใช้นโยบายรัฐสวัสดิการและประชานิยม เพื่อเรียกคะแนนเสียงจากคนรากหญ้า ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งปี ค.ศ. 2013 อันเป็นการแข่งขันกันระหว่างพรรคประชาชนกัมพูชา และพรรคกู้ชาติกัมพูชา (Cambodian National Rescue Party, CNRP) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของพรรคสม รังสี และพรรคสิทธิมนุษยชน เป็นการเลือกตั้งที่สะท้อนให้เห็นถึงการเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงภูมิรัฐศาสตร์ทางการเมืองในกัมพูชาจากการเกิดขึ้นของพรรคกู้ชาติกัมพูชา ในการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคประชาชนกัมพูชาได้ที่นั่งลดลงเหลือเพียง 68 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคกู้ชาติกัมพูชาได้ที่นั่งถึง 55 ที่นั่ง จากที่นั่งทั้งหมด 123 ที่นั่ง (Fuller 2013) หลังการเลือกตั้ง พรรคกู้ชาติกัมพูชาคว่ำบาตรการเลือกตั้งทั่วไป โดยกล่าวหาคณะกรรมการการเลือกตั้งในเวลานั้นว่าปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรม ประชาชนชาวกัมพูชาเริ่มแสดงความไม่พอใจต่อการอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างยาวนานถึง 3 ทศวรรษของฮุน เซน ส่งผลให้เกิดการประท้วงครั้งใหญ่ในกรุงพนมเปญ โดยมีการรายงานว่ามีประชาชนกว่า 50,000 คน จากทุกสาขาอาชีพและทุกภาคส่วน ออกมาประท้วงขับไล่ฮุน เซน ผู้ใช้แรงงานในโรงงานปฏิเสศการขึ้นเงินเดือนเป็น 95 เหรียญสหรัฐ และขอให้รัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็น 160 เหรียญสหรัฐ เมื่อไม่ได้ตามที่ต้องการจึงออกมาร่วมเดินขบวนประท้วงรัฐบาลด้วย (Doyle 2014) ก่อนที่รัฐบาลและฝ่ายค้านจะสามารถเจรจาทางออกร่วมกันได้ในปี ค.ศ. 2014 ความนิยมในตัวฮุน เซน ที่ลดน้อยลงนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการผูกขาดในอำนาจ และอีกส่วนหนึ่งมาจากคำกล่าวของฮุน เซน ที่ว่า ใครไม่เลือกเขา เท่ากับเป็นฝ่ายเดียวกับพล พต อันเป็นคำกล่าวที่ใช้หาเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมา แต่ไม่สามารถยึดโยงกับความรู้สึกของคนรุ่นหลังได้อีกต่อไป (Strangio 2015)

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติของกัมพูชามีมติเสียงข้างมาก (113 เสียง จากทั้งหมด 117 เสียง) ให้รื้อฟื้นการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นอีกครั้ง เพื่อการจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปในปี ค.ศ. 2018 ให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน

ซึ่ง 4 คน จะมาจากพรรคประชาชนกัมพูชา 4 คน จากพรรคกู้ชาติกัมพูชา และ 1 คน ซึ่งเป็นประธาน คณะกรรมการเพื่อการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและเป็นธรรม (Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Elections in Cambodia, NICFEC) (Naren 2015) เสร็จสิ้นการลงมติ ฮุน เซน นายกรัฐมนตรี กัมพูชาแถลงต่อที่ประชุม เรียกร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่ที่กำลังจะมีการคัดเลือกและ เริ่มทำงานในอนาคตอันใกล้นี้ ทำงานด้วยความรับผิดชอบและซื่อสัตย์ เพื่อสร้างมาตรฐานใหม่ในระบอบ การปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประเทศ ขณะที่ สม รังสี กล่าวยกย่องการลงมติครั้งนี้ ว่าเป็นก้าวอย่างสำคัญ สำหรับชาวกัมพูชา

ในขณะที่การเมืองภายในเริ่มไม่มีเสถียรภาพ และคู่แข่งทางการเมืองของพรรคประชาชนกัมพูชา เริ่มมีฐานเสียงในกลุ่มคนที่ไม่ต้องการให้ฮุน เซน อยู่ในตำแหน่งอีกต่อไป ประเด็นความขัดแย้งกับไทย ได้ทำให้ฮุน เซน เป็นที่ชื่นชมอย่างมาก ในฐานะผู้นำที่ได้นำปราสาทพระวิหารขึ้นทะเบียนมรดกโลก เป็นที่สำเร็จเรียบร้อย และมีความเด็ดขาดในการใช้กำลังทหารในการป้องกันดินแดน โดยให้พลโทฮุน มาเนต (Hun Manet) ลูกชายมาควบคุมการสู้รบตามบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา (Strangio 2011) ถือเป็น การบรรลุเป้าหมายทางการเมืองของตนเองและวางตำแหน่งทางการเมืองให้กับลูกชายในคราวเดียวกัน ในสายตาของชาวกัมพูชา เหตุการณ์ความขัดแย้งและการสู้รบตามแนวชายแดนนี้ มักถูกนำไปเชื่อมโยงกับ ประวัติศาสตร์ที่มองว่าไทยเป็นประเทศที่แข็งแกร่งกว่า และมักใช้กำลังมารุกรานกัมพูชา

ในประเทศไทย ก็มีการเห็นว่าความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชากรณีปราสาทพระวิหารและ พื้นที่ทับซ้อน ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองโดยนักการเมืองไทย เพื่อโจมตีฝ่ายตรงข้าม (ชาญวิทย์ 2556) แต่พบว่าประเด็นความขัดแย้งนี้ได้นำไปสู่ความแตกแยกระหว่างคนในประเทศ มากกว่าจะนำมา ซึ่งความสามัคคี ซึ่งแตกต่างจากความมุ่งหวังที่จะเพิ่มฐานเสียงและการสนับสนุนจากประชาชน

ไม่ว่าจะเกิดผลอย่างไรสำหรับแต่ละฝ่าย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ ไทย-กัมพูชาที่ได้ถูกพัฒนาให้ดีขึ้นมาเป็นลำดับนับแต่การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นเป็นต้นมา

บทที่ 3

ความร่วมมือและความขัดแย้งไทย-กัมพูชา ในยุคหลังสงครามเย็น (1991-2014)

ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชา

หลังการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น บรรยากาศความร่วมมือระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พัฒนาขึ้นอย่างมาก ทั้งการก่อตั้งความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion) ที่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank, ADB) ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งมี 6 ประเทศ ในลุ่มแม่น้ำโขงเข้าร่วม อันได้แก่ กัมพูชา จีน ลาว เมียนมาร์ ไทย และเวียดนาม การเริ่มต้นของการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน ในปี ค.ศ. 1992 และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่น้ำโขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy, ACMECS) ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2003 ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม โดยมีปฏิญญาพุกาม (Pagan Declaration) ที่ครอบคลุมความร่วมมือทางด้านการค้าการลงทุน ความร่วมมือด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ADB 2015)

ในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับกัมพูชาดำเนินไปตามกรอบข้อตกลงที่มีอยู่และมีพลวัตของความร่วมมือที่แน่นแฟ้นมากขึ้นเป็นลำดับ ส่วนหนึ่งเนื่องจากภาคการผลิตของทั้งสองประเทศเจริญเติบโตและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและมีความต้องการอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการมากยิ่งขึ้น อีกส่วนหนึ่ง เนื่องจากการก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ในปลายปี ค.ศ. 2015 นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีจุดมุ่งหมายการเป็นฐานการผลิตเดียว

ในระดับรัฐบาล ไทยและกัมพูชาได้พัฒนากลไกสำคัญเพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ คือ คณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-กัมพูชา (Joint Commission for Bilateral Cooperation, JC) ในปี ค.ศ. 1994 เพื่อเป็นเวทีเจรจาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา การท่องเที่ยว ฯลฯ โดยได้มีการประชุมไปแล้ว 9 ครั้ง ครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 15-16 มกราคม ค.ศ. 2015 ณ จังหวัดเสียมราฐ โดยทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นชายแดนแห่งสันติภาพและความมั่งคั่ง

นอกจากนั้น ไทยและกัมพูชาได้ทำความตกลงและลงนามบันทึกความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการค้า เศรษฐกิจและวิชาการอื่นๆ อีก ดังนี้

1. ความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน ลงนามเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 1995
2. ความตกลงว่าด้วยการค้าความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และวิชาการ ไทย-กัมพูชา ลงนามวันที่ 20 มิถุนายน 1996
3. บันทึกความเข้าใจเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-กัมพูชา (Joint Trade Committee, JTC) ลงนามเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 ประชุมไปแล้ว 4 ครั้ง ครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 21-22 เมษายน ค.ศ. 2013 ณ กรุงเทพมหานคร
4. ความตกลงการค้าชายแดนไทย-กัมพูชา ลงนามเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2006
5. บันทึกการประชุมการค้าแบบทวิภาคีไทย-กัมพูชา ลงนามเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2006

ในส่วนของภาคเอกชน ได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างคณะกรรมการร่วมสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมไทยและสมาคมธนาคารไทย กับหอการค้ากัมพูชา (MOU on Establishing Thai-Cambodia Joint Standing Committee between Commerce, Industry and Banking of Thailand and the Cambodia Chamber of Commerce) ภายใต้กรอบ ACMECS

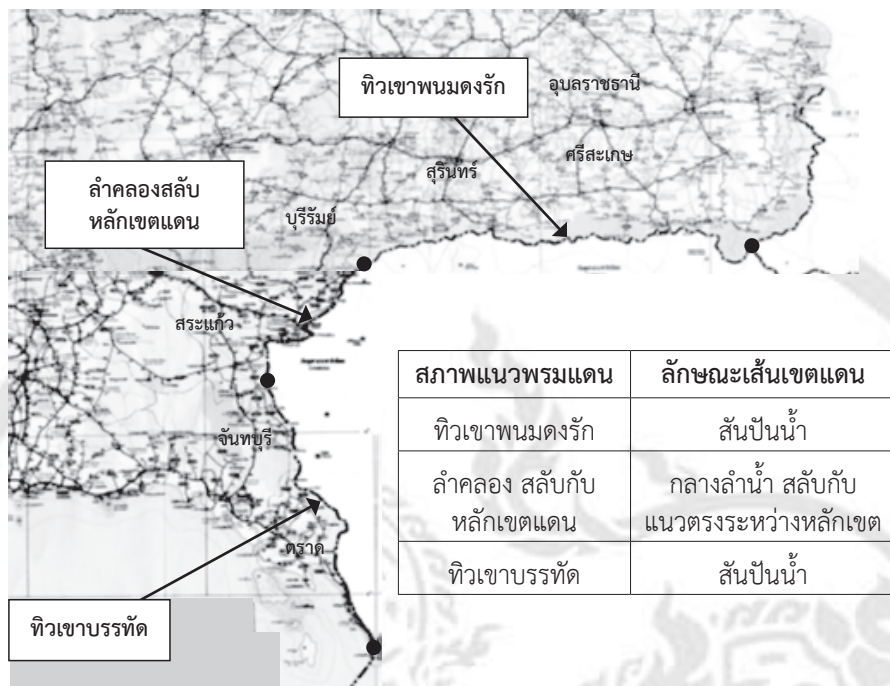
ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับกัมพูชานั้นอยู่ในระดับปานกลาง โดยกัมพูชาเป็นคู่ค้าอันดับที่ 8 ของไทยในอาเซียน และเป็นคู่ค้าอันดับที่ 26 ของไทยในโลก การค้าของไทยกับกัมพูชาในช่วงปี ค.ศ. 2009-2013 การค้าไทย-กัมพูชามีมูลค่าเฉลี่ยประมาณ ปีละ 3,145 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 44.5 ต่อปี ด้านการส่งออก กัมพูชาเป็นตลาดส่งออกอันดับที่ 6 ของไทยในอาเซียนรองจากมาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และเป็นตลาดส่งออกอันดับที่ 16 ของไทยกับโลก โดยการส่งออกของไทยไปกัมพูชามีมูลค่าเฉลี่ยประมาณปีละ 2,930 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีอัตราการขยายตัว เฉลี่ยร้อยละ 42.3 ต่อปี โดยสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังกัมพูชามีน้ำมันสำเร็จรูป น้ำตาลทราย อัญมณีและเครื่องประดับ ปูนซีเมนต์ และเคมีภัณฑ์ ด้านการนำเข้า กัมพูชาเป็นแหล่งนำเข้าอันดับสุดท้ายของไทยในอาเซียน และเป็นตลาดสำหรับของนำเข้าเป็นอันดับที่ 54 ของไทยจากทั่วโลก โดยสินค้านำเข้าของไทยจากกัมพูชามีมูลค่าเฉลี่ยประมาณปีละ 215 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งสินค้าหลักที่ไทยนำเข้าจากกัมพูชาคือ เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ ผัก ผลไม้ และของปรุงแต่งจากผักผลไม้ สินแร่โลหะอื่นๆ เสื้อผ้าสำเร็จรูป เหล็ก เหล็กกล้าและผลิตภัณฑ์ เยื่อกระดาษและเศษกระดาษ

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและกัมพูชา ยังมีเรื่องการค้าชายแดน ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศทั้งสอง โดยสินค้าส่งออกของไทยที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องยนต์สันดาปภายในแบบลูกสูบ เครื่องดื่ม ยางยานพาหนะ รถยนต์อุปกรณ์และส่วนประกอบ เป็นต้น ส่วนสินค้านำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ ผักและของปรุงแต่งจากผัก เครื่องกำเนิดไฟฟ้า เครื่องรับส่งสัญญาณและอุปกรณ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาและอุปสรรคทางการค้าที่ทั้งสองประเทศประสบอยู่ เช่น ระบบการคมนาคมและสาธารณูปโภคไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การติดต่อสื่อสารและคมนาคมล่าช้า มีการลักลอบทำการค้าผิดกฎหมาย เช่น การนำเข้าอัญมณี ไม้ รถยนต์ที่ถูกลักขโมย และสินค้าเกษตร หรือ มาตรการกีดกันทางการค้าแบบผิดกฎหมาย เช่น มีการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้กับด่านต่างๆ ตามชายแดน ในลักษณะที่ผิดกฎหมายจำนวนมาก และปัญหาหลักเขตตามแนวชายแดนในบางพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่เพื่อสนับสนุนการค้าผ่านทางชายแดน (กระทรวงพาณิชย์ 2557) นอกจากนี้ การค้าชายแดนยังได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาความขัดแย้งตามแนวชายแดน ซึ่งเป็นเหตุให้มีการปิดด่านต่างๆ ดังเช่น เมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างไทย-กัมพูชา กรณีพื้นที่ทับซ้อนเขาพระวิหาร ทวีความรุนแรงขึ้นหลังจากที่ทหารของไทยและกัมพูชามีการปะทะกันหลายครั้งบริเวณชายแดนด้านเขาพระวิหาร จังหวัดศรีสะเกษ รัฐบาลได้สั่งการให้ปิดด่านการค้าชายแดนช่องสะง่า อำเภอภูสิงห์ จังหวัดศรีสะเกษ ด่านช่องจอม-โสมเม็ด อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ ในเดือน กุมภาพันธ์ 2011 (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, บจก. 2554)

ในด้านความมั่นคง ความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนได้เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งมาแล้วหลายครั้ง จนถึงขั้นมีการปะทะกันด้วยกำลัง เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน และกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ไทยและกัมพูชามีเขตแดนติดต่อกันรวมทั้งสิ้น 798 กิโลเมตร เส้นเขตแดนส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยลักษณะภูมิประเทศทางธรรมชาติ อันได้แก่ แนวสันปันน้ำของทิวเขาพนมดงรักและทิวเขาบรรทัดรวมความยาว 524 กิโลเมตร และเส้นเขตแดนตามลำน้ำสายต่างๆ ยาว 216 กิโลเมตร มีส่วนที่ใช้เส้นตรงระหว่างหลักเขตแดนเป็นเส้นเขตแดนบริเวณจังหวัดสระแก้ว ระยะทางประมาณ 58 กิโลเมตร (รูปภาพที่ 3.1) การอาศัยร่องน้ำ และแนวสันปันน้ำ ในการกำหนดเขตแดนนั้น เป็นวิธีการจัดทำเขตแดนที่สมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับในสมัยก่อน อย่างไรก็ตาม มีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงทางลักษณะทางธรรมชาติ อันจะส่งผลไปยังขนาดของอาณาเขตของประเทศและ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ประเทศไทยและกัมพูชายังมีอาณาเขตทางทะเลติดต่อกัน โดยมีพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเล ที่ต่อเนื่องออกไปในอ่าวไทยประมาณ 26,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อพัฒนาจากพื้นที่ของความขัดแย้งไปสู่พื้นที่ของความร่วมมือ

รูปภาพที่ 3.1 สภาพแนวพรมแดนไทย-กัมพูชา



ที่มา: นพดล โชติศิริ (พินเอก) 2551, 19.

ประเทศไทยมีนโยบายอย่างชัดเจนและต่อเนื่องที่จะสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อแก้ไขปัญหาเขตแดนอย่างถาวร อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขของประชาชนของทั้งสองประเทศและเสริมสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา (Joint Boundary Commission, JBC) ขึ้นในปี ค.ศ. 1997 เพื่อเป็นกลไกหลักในการเจรจาและ การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกไทย-กัมพูชา โดยในช่วงปี ค.ศ. 1997-2011 ได้จัดการประชุมขึ้น 9 ครั้ง โดยในการประชุมครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 2000 ณ กรุงพนมเปญ ได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบก (Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Kingdom of Cambodia on the Survey and Demarcation of Land Boundary) หรือ MOU 2000 ที่จะให้มีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกตลอดแนวร่วมกัน โดยยึดถือสนธิสัญญาระหว่างสยาม-ฝรั่งเศส รวมทั้งพิธีสาร

และแผนที่ปักปันฯ ที่คณะกรรมการปักปันเขตแดนสยาม-อินโดจีน ได้จัดทำขึ้นทุกฉบับ บนพื้นฐานของการเคารพเส้นเขตแดนระหว่างประเทศทั้งสองที่ได้จัดทำขึ้นระหว่างสยามกับฝรั่งเศสเมื่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 และจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเส้นเขตแดนแต่อย่างใด เพราะทั้งสองฝ่ายไม่ประสงค์ให้มีการได้หรือเสียดินแดน ทั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายจะสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในภูมิภาคเพื่อให้เห็นแนวเขตแดนอย่างชัดเจนเท่านั้น ฝ่ายไทยเห็นว่าการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองประเทศจะช่วยลดความขัดแย้งตามแนวชายแดนที่มีอยู่ในขณะนั้น อันอาจเกิดจากความเข้าใจผิดเรื่องแนวเขตแดนและจะเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ปัญหาเขตแดนระหว่างกันอย่างเป็นรูปธรรม

เขตแดนทางบกระหว่างไทยและกัมพูชา ไทยและฝรั่งเศสได้ร่วมกันปักหลักเขตแดนไว้เมื่อปี ค.ศ. 1908 จำนวน 73 หลัก ต่อมาในปี ค.ศ. 1918 ได้ร่วมกันเปลี่ยนหลักเขตเดิมที่เป็นไม้หรือบากต้นไม้ไว้เป็นหลักคอนกรีต และหลักปักเสริมอีก 2 หลัก รวมเป็น 75 หลัก พร้อมทั้งจัดทำบันทึกแสดงที่ตั้งหลักโดยไม่ระบุพิกัดของแต่ละหลัก โดยเริ่มหลักเขตแดนที่ 1 ที่ช่องสง่า จังหวัดศรีสะเกษ (รอยต่อจังหวัดสุรินทร์) จนถึงหลักเขตแดนที่ 73 ที่อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด (นพดล 2551, 24) ทั้งนี้ สำหรับเขตแดนตั้งแต่บริเวณช่องบก (จุดร่วม 3 ประเทศ ไทย-ลาว-กัมพูชา) อำเภอน้ำยี่น จังหวัดอุบลราชธานี จนถึงบริเวณช่องเกล (ซึ่งรวมถึงบริเวณปราสาทพระวิหารด้วย) อันมีแนวสันปันน้ำของเทือกเขาพนมดงรักเป็นเส้นเขตแดนทางธรรมชาติที่ชัดเจนอยู่แล้วนั้น ยังไม่มีการปักหลักเขตแดน ในปัจจุบัน สภาพของหลักเขตแดนชำรุดสูญหาย และถูกเคลื่อนย้ายไปเป็นจำนวนมาก (นพดล 2551, 24, 36)

ในการดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกไทย-กัมพูชา การใช้แผนที่และเอกสารอ้างอิงแตกต่างกัน ทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนที่ทั้งสองฝ่ายต่างอ้างสิทธิ จึงมีปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิ ปัญหาบริเวณเขาพระวิหาร ปัญหาปราสาทโดนตวล จังหวัดศรีสะเกษ ปัญหาปราสาทตาเมือนธม จังหวัดสุรินทร์ ปัญหาคลองลึก จังหวัดสระแก้ว ปัญหาหลักเขตแดนที่ 73 จังหวัดตราด (นพดล 2551, 31-52) การปักหลักเขตแดนจึงดำเนินไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

นอกจากนี้ ไทยและกัมพูชายังมีความร่วมมือด้านการทหาร โดยมีกลไกในการทำงานร่วมกันคือ คณะกรรมการชายแดนทั่วไปไทย-กัมพูชา (General Border Committee, GBC) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของทั้งสองประเทศเป็นประธาน และคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-กัมพูชา (Regional Border Committee, RBC) ซึ่งมีแม่ทัพของแต่ละภูมิภาคทหารของทั้งสองฝ่ายเป็นประธาน (กระทรวงการต่างประเทศ 2557)

ในปัจจุบัน ความตกลงทางด้านความมั่นคงที่สำคัญระหว่างไทย-กัมพูชา ได้แก่ สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ปี ค.ศ. 1998 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยพื้นที่ที่ไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อน ปี ค.ศ. 2001 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการพัฒนาถนนหมายเลข 48 (เกาะกง-สเรอัมเบิล) และถนนหมายเลข 67 (สง่า-อันลองเวง-เสียมราฐ) ปี ค.ศ. 2003 (กระทรวงการต่างประเทศ 2557)

ความก้าวหน้าของการประชุมในเวทีต่างๆ นั้นผันแปรไปตามสภาพการเมืองภายในประเทศ ความร่วมมือไทย-กัมพูชา ทั้งในองค์กรระดับภูมิภาคและในความสัมพันธ์ระดับทวิภาคี ที่ได้เริ่มขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้มีการสานต่อและพัฒนาก้าวหน้าอย่างชัดเจนในช่วง 10 ปีถัดมา อันเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง นับตั้งแต่รัฐบาลชวน หลีกภัย 1 จนถึงรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในขณะที่ในกัมพูชาก็มีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง แม้จะมีการต่อสู้ทางการเมืองภายในรัฐบาลในช่วงกลางทศวรรษ 1990 แต่การที่ยูน เซน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ก็ทำให้การเมืองภายในประเทศกัมพูชาค่อนข้างมีเสถียรภาพ และมีการดำเนินนโยบายที่มีความต่อเนื่อง ความร่วมมืออยู่ในระดับสูงสุดในช่วงรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ เมื่อรัฐบาลทั้งสองประเทศมีนโยบายที่จะพัฒนาทรัพยากรด้านประวัติศาสตร์-วัฒนธรรมและทรัพยากรด้านพลังงานในพื้นที่ของความขัดแย้งให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ความร่วมมืออันดีนี้หยุดชะงักไปเมื่อพันตำรวจโททักษิณพ้นจากตำแหน่งจากการทำรัฐประหารในปี ค.ศ. 2006 และลงสู่ระดับต่ำสุดในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับพันตำรวจโททักษิณ และบริหารประเทศในช่วงที่ไทยและกัมพูชามีความขัดแย้งกันตามแนวพรมแดนอันสืบเนื่องมาจากกรณีเขาพระวิหารถึงขั้นมีการปะทะกันด้วยกำลังทหาร (ดูลำดับเหตุการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของสองประเทศในตารางที่ 3.1)

ตาราง 3.1 ความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชา ในช่วงหลังสงครามเย็น (1991 – 2014)

หัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทย		เข้าสู่ตำแหน่ง	ความร่วมมือและเหตุการณ์ความขัดแย้ง ไทย-กัมพูชา
รายนามนายกรัฐมนตรี	วาระการดำรงตำแหน่ง	มติสภาผู้แทน	
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	3 มี.ค. 1980 – 4 ส.ค. 1988	มติสภาผู้แทน	ไทยร่วมมือกับอาเซียน จีน สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ในการกดดันให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาเพื่อให้ชาวกัมพูชามีสิทธิกำหนดอนาคตของตนเองไทยและกัมพูชาเปิดการเจรจาในการแก้ไขปัญหาเขตไหล่ทวีปทับซ้อนกันในอ่าวไทย แต่ไม่บรรลุผล
	4 ส.ค. 1988 – 23 ก.พ. 1991	มติสภาผู้แทน	นโยบาย “ทำสนาครบเป็นสนาการค้า” ประสานงานให้มีการเจรจาเขตมร 4 ฝ่าย เพื่อยุติการสู้รบ
(พลเอกสุนทร คงสมพงษ์)	23 ก.พ. 1991 – 1 มี.ค. 1991	รชช.	
อานันท์ ปันยารชุน	2 มี.ค. 1991 – 7 เม.ย. 1992	มติ รชช.	1992 กัมพูชา จีน ลาว เมียนมาร์ ไทย และเวียดนามก่อตั้งความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion, GMS) ด้วยการสนับสนุนของ ADB
พลเอกสุจินดา คราประยูร	7 เม.ย. 1992 – 24 พ.ค. 1992	มติสภาผู้แทน	
(มีชัย ฤชุพันธุ์)	24 พ.ค. 1992 – 10 มิ.ย. 1992	รักษาการ	
อานันท์ ปันยารชุน	10 มิ.ย. 1992 – 23 ก.ย. 1992	เสนอชื่อ	
ชวน หลีกภัย	23 ก.ย. 1992 – 11 ก.ค. 1995	มติสภาผู้แทน	1994 จัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือทวิภาคีไทย-กัมพูชา (Joint Commission for Bilateral Cooperation, JC) 1995 จัดตั้งคณะกรรมการด้านเทคนิคไทย-กัมพูชา (Joint Technical Committee, JTC) เพื่อตกลงปัญหาพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนทางทะเล
บรรหาร ศิลปอาชา	11 ก.ค. 1995 – 25 พ.ย. 1996	มติสภาผู้แทน	
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	25 พ.ย. 1996 – 9 พ.ย. 1997	มติสภาผู้แทน	1997 จัดตั้งคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา (Joint Boundary Commission, JBC)

ตาราง 3.1 ความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชา ในช่วงหลังสงครามเย็น (1991–2014) (ต่อ)

หัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทย		เข้าสู่ตำแหน่ง	ความร่วมมือและเหตุการณ์ความขัดแย้ง ไทย-กัมพูชา
รายนามนายกรัฐมนตรี	วาระการดำรงตำแหน่ง	ผู้แทน	
ชวน หลีกภัย	9 พ.ย. 1997 – 9 ก.พ. 2001	มติสภาผู้แทนฯ	1999 กัมพูชาเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน เริ่มต้นของการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน 2000 จัดตั้งคณะกรรมการร่วมการค้าไทย-กัมพูชา (Joint Trade Committee, JTC) 2000 MOU 2000 จากการประชุม JBC ไทยและกัมพูชาดกกลางจัดที่ท่าหลักเขตแดน โดยจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเส้นเขตแดนแต่อย่างใด คณะกรรมาธิการชายแดนทั่วไปไทย-กัมพูชา (General Border Committee, GBC) คณะกรรมาธิการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-กัมพูชา (Regional Border Committee, RBC)
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	9 ก.พ. 2001 – 19 ก.ย. 2006	มติสภาผู้แทนฯ	2001 ไทยและกัมพูชาเจรจาเรื่องการหาประโยชน์ร่วมกันจากการยื่นขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร 8 มิ.ย. 2001 ไทย-กัมพูชาลงนาม MOU 2001 เรื่องพัฒนาร่วมทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล 2003 ไทย กัมพูชา ลาว เมียนมาร์และเวียดนาม ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy, ACMECS) 2005-6 กัมพูชาได้ดำเนินการฝ่ายเดียวในการยื่นขอขึ้นทะเบียน
(พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน)	19 ก.ย. 2006 – 1 ต.ค. 2006	คปค.	
พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	1 ต.ค. 2006 – 29 ม.ค. 2008	มติ คปค.	2007 ฝ่ายไทยคัดค้าน โดยเห็นว่าควรได้รับการขึ้นทะเบียนร่วมโดยไทยและกัมพูชา
สมัคร สุนทรเวช	29 ม.ค. 2008 – 9 ก.ย. 2008	มติสภาผู้แทนฯ	18 มิ.ย. 2008 ไทยลงนามแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา สนับสนุนให้กัมพูชานำปราสาทพระวิหารขึ้นทะเบียนมรดกโลก เกิดการประชุมทางการเมืองคัดค้านการตัดสินใจของรัฐบาลปราสาทพระวิหารได้รับการขึ้นทะเบียนมรดกโลก 8 ก.ค. 2008 เริ่มความขัดแย้งตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา
	9 ก.ย. 2008 – 18 ก.ย. 2008		
สมชาย วงศ์สวัสดิ์	18 ก.ย. 2008 – 2 ธ.ค. 2008	มติสภาผู้แทนฯ	3 ต.ค. 2008 เริ่มการปะทะกันระหว่างทหารไทยและทหารกัมพูชา

ตาราง 3.1 ความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชา ในช่วงหลังสงครามเย็น (1991–2014) (ต่อ)

รายนามนายกรัฐมนตรี (ชวรัตน์ ชาญวีรกูล)	หัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทย	วาระการดำรงตำแหน่ง	ความร่วมมือและเหตุการณ์ความขัดแย้ง ไทย-กัมพูชา	
			เข้าสู่ตำแหน่ง	รักษาการ
อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	5 ส.ค. 2008 – 17 ส.ค. 2008	มติสภา ผู้แทนฯ	3 เม.ย. 2009 ม.ย. 2009	การสู้รบของทหารตามแนวชายแดนเริ่มรุนแรง เกิดการเสียชีวิตทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายกัมพูชา ไทยยื่นหนังสือคัดค้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการมรดกโลก กลุ่มมวลชนไทยเดินทางไปปราสาทพระวิหาร ได้ปะทะกับชาวบ้านกัมพูชา
ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	17 ส.ค. 2008 – 5 ส.ค. 2011	มติสภา ผู้แทนฯ	6 พ.ย. 2009 10 พ.ย. 2009 ก.พ.พ.ค.2011 8 ก.พ. 2011 ก.พ. 2011	รัฐบาลไทยประท้วงการแต่งตั้งพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีไทยมีมติเห็นชอบในหลักการให้ยกเลิก MOU 2001 มีการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างกำลังทหารของทั้งสองฝ่าย มีทหารและพลเรือนเสียชีวิต คณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ (UNSC) มีมติไม่แทรกแซงตามคำขอของฮุน เซน โดยเสนอให้แก้ไขปัญหากันเองในระดับภูมิภาค ในที่ประชุมอาเซียน กัมพูชาและไทยตกลงให้ตัวแทนอาเซียนเข้าสังเกตการณ์ พื้นที่พิพาทพรมแดน แต่การสู้รบยังดำเนินต่อไป
ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	5 ส.ค. 2011 – 7 พ.ค. 2014	มติสภา ผู้แทนฯ	28 เม.ย. 2011 11 ก.ค. 2011	กัมพูชายื่นให้ศาลโลกตีความคำพิพากษาคดีปราสาทพระวิหาร 1962 และขอให้ศาล ระบุมাত্রการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อรักษาสีทธิของกัมพูชาอย่างเร่งด่วน ศาลโลกกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว ให้ไทยและกัมพูชาถอนทหาร ออกจากเขตปลอดภัยชั่วคราว
(นิวฉันฮาร์ง บุญทรงไพศาล)	7 พ.ค. 2014 – 22 พ.ค. 2014	รักษาการ	5.ค. 2011	ผู้แทนรัฐบาลไทยเยือนกัมพูชาเพื่อเร่งรัดการเจรจาเรื่องการพัฒนาแหล่งปิโตรเลียม ในพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อน
(พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา)	22 พ.ค. 2014 – 24 ส.ค. 2014	คสช.	18 ก.ค. 2012 11 พ.ย. 2013	ไทยและกัมพูชาปรับกำลังทหารบางส่วนตามคำสั่งของศาลโลก ศาลโลกอ่านคำพิพากษาคดีพิพาทปราสาทพระวิหาร ค.ศ. 1962
พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	24 ส.ค. 2014 -	มติสภา นิติฯ	28 ก.ค. 2014 30 ต.ค. 2014	พลเอกเตียบ บันท์ และพลโทฮุน มาเนตเยือนไทยเพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางการ พลเอกประยุทธ์เยือนกัมพูชา

เมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2011 และยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี ฝ่ายกัมพูชาได้แสดงความพร้อมที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์กับไทยอย่างชัดเจน รวมทั้งได้มีการจัดการประชุมทวิภาคีไทย-กัมพูชาที่เป็นกลไกความร่วมมือและเป็นเวทีหารือที่สำคัญระหว่างกันที่หยุดชะงักไปในช่วงที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น เช่น การประชุม GBC ครั้งที่ 8 (ระหว่างวันที่ 19-20 ธันวาคม ค.ศ. 2011) การประชุม JBC ครั้งที่ 5 (ระหว่างวันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2012) เป็นต้น ผู้นำรัฐบาลทั้งสองประเทศเห็นพ้องกันที่จะส่งเสริมและขยายความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างกัน (กระทรวงการต่างประเทศ 2556)

ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างประชาชนฝ่ายที่สนับสนุนกับฝ่ายที่ต่อต้านระบอบทักษิณ ได้นำไปสู่การทำรัฐประหารในปี ค.ศ. 2014 และประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร ถึงแม้จะไม่ได้เข้าสู่อำนาจตามกระบวนการทางประชาธิปไตย แต่รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็มีเสถียรภาพกว่าหลายรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในสมัยก่อนหน้านี้ ส่งผลให้นโยบายการต่างประเทศของรัฐบาลมีความชัดเจนมากขึ้นและมุ่งเน้นสร้างภาพลักษณ์ที่ดีเพื่อลบล้างความไม่เป็นประชาธิปไตยของประเทศ ภายหลังจากเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เพียง 2 เดือน พลเอกประยุทธ์พร้อมคณะผู้บริหารระดับสูงได้เดินทางไปเยือนประเทศกัมพูชา และได้เข้าพบและหารือข้อราชการเต็มคณะกับฮุน เซน นายกรัฐมนตรีกัมพูชา ผู้นำรัฐบาลทั้งสองประเทศเห็นพ้องกันที่จะส่งเสริมและขยายความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างกัน ต่อมาในเดือนมกราคม ค.ศ. 2015 พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้เดินทางเยือนจังหวัดเสียมราฐ เพื่อเป็นประธานร่วมการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-กัมพูชา (JC) ครั้งที่ 9 ตามคำเชิญของ ฮอร์ นิมฮง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศกัมพูชา ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เป็นชายแดนแห่งสันติภาพและความมั่งคั่ง โดยหนึ่งในนโยบายทางยุทธศาสตร์ที่ได้หารือกัน คือ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในบริเวณพื้นที่ชายแดนในจังหวัดบันเตียเมียนเจย จังหวัดตราด จังหวัดสระแก้ว และจังหวัดเกาะกง ซึ่งทั้งสองเห็นพ้องให้เร่งรัดกระบวนการภายในในการยกระดับจุดผ่านแดน 4 จุด ให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร และเห็นควรให้ใช้ประโยชน์จากเวทีการประชุมคณะกรรมการร่วมด้านการพัฒนาพื้นที่ชายแดนและการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การดำเนินความสัมพันธ์ที่เป็นปกติกับรัฐบาลกัมพูชาในขณะที่ความขัดแย้งภายในของทั้งสองประเทศลดระดับลง ส่งผลให้ความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างสองประเทศสามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นขึ้นได้

ความขัดแย้งระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา

ในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง ประเทศไทยและประเทศกัมพูชามีประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศที่สำคัญ 1 ประเด็น คือ ประเด็นเขาพระวิหาร ซึ่งประกอบด้วยปราสาทพระวิหารและพื้นที่ทับซ้อน 4.6 ตารางกิโลเมตร และประเด็นรองอีก 2 ประเด็นอันสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยมากกว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ อันได้แก่ พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเล 26,000 ตารางกิโลเมตร และกรณีที่รัฐบาลกัมพูชาแต่งตั้งให้พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ความขัดแย้งกรณีเขาพระวิหารมีต้นเหตุมาจากเหตุการณ์ในอดีตอันยาวไกล ความขัดแย้งเรื่องพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลและกรณีที่รัฐบาลกัมพูชาแต่งตั้งให้พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ นับว่าเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งเกิดเป็นปัญหาขึ้นในสิบกว่าปีมานี้เอง (ตารางที่ 3.1) ถึงแม้ว่าต้นเหตุของปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างลุล่วง แต่ก็มีได้เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งและกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอยู่ตลอดเวลา จะมีเฉพาะในบางสถานการณ์เท่านั้นที่ปัญหาเหล่านี้ได้ปะทุขึ้นมาเป็นความขัดแย้ง และบางครั้งถึงขั้นเป็นข้อพิพาทที่ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันด้วยกำลัง ในส่วนนี้จะศึกษาถึงต้นเหตุและวิวัฒนาการของความขัดแย้ง เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจและหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม

ความขัดแย้งกรณีเขาพระวิหาร

ประเด็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชาคือ ประเด็นเรื่องปราสาทพระวิหารและพื้นที่ทับซ้อนบริเวณปราสาทที่ถูกนำขึ้นสู่ศาลโลกหลายครั้ง และเป็นสาเหตุของการปะทะกันโดยกองกำลังทหารตามแนวตะเข็บชายแดน จนถึงขั้นมีการเรียกเอกราชทูตกลับประเทศและปิดด่านไทย-กัมพูชา ไม่ให้มีการค้าขายและการเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างคนในบริเวณชายแดน ยังความเสียหายและความเดือดร้อนต่อประชาชน ความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศนี้มีความน่าสนใจเพราะเป็นความขัดแย้งเรื่องสิทธิเหนืออาณาเขตที่ยังมิได้มีการตัดสินจากศาลโลกอย่างชัดเจน และเป็นความขัดแย้งอันเป็นมรดกตกทอดมาจากประเทศที่สาม ซึ่งก็คือฝรั่งเศส เนื่องจากไทยถือแผนที่ที่ไทยเป็นฝ่ายทำขึ้นตามเนื้อความในสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ร.ศ. 112 (ค.ศ. 1904) (Franco-Siamese Treaty of 1904) ในขณะที่กัมพูชาถือแผนที่ภาคผนวก 1 ระวังดงรัก (มาตราส่วน 1:200,000) ซึ่งจัดทำโดยฝรั่งเศสในนามของคณะกรรมการปักปันเขตแดนผสมที่ตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญา ค.ศ. 1904 ทำให้มีความลักลั่นกันและเกิดเป็นพื้นที่ทับซ้อนที่ทั้งสองประเทศต่างประกาศสิทธิว่าอยู่ในอาณาเขตของประเทศตน กรณีความขัดแย้งนี้ยังมีความน่าสนใจเพราะเป็นกรณีที่ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลและประชาชนมากนัก ในช่วงเวลาที่มีการเมืองภายในมีเสถียรภาพ และเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ โดยที่ไม่ได้รับ

การแก้ไขอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จนทำให้มองได้ว่าเป็นปมความขัดแย้งที่รัฐบาลของทั้งสองฝ่าย ต้องการเก็บไว้ใช้เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการขับเคลื่อนประชาชนให้เกิดความรู้สึกรักชาติและ ผนึกกำลังเพื่อต่อต้านฝ่ายตรงข้าม

ความขัดแย้งกรณีเขาพระวิหารระหว่างไทยกับกัมพูชาในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง เกิดขึ้น 46 ปีภายหลังการตัดสินของศาลโลกในปี ค.ศ. 1962 ที่มีคำพิพากษาว่าปราสาทพระวิหาร อยู่ในอธิปไตยของกัมพูชา ความขัดแย้งในครั้งนี้ไม่ได้เริ่มจากความขัดแย้งระหว่างไทยกับกัมพูชา ซึ่ง ตั้งแต่สงครามเย็นยุติลงในปลายทศวรรษ 1980 ได้พัฒนาความสัมพันธ์ขึ้นเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง หากแต่เริ่มต้นมาจากความขัดแย้งภายในประเทศไทยที่เป็นผลมาจากแนวนโยบายของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่จะร่วมมือกับกัมพูชาในการพัฒนาเขาพระวิหารและบูรณปฏิสังขรณ์ปราสาทพระวิหาร เพื่อประโยชน์ร่วมกันระหว่างไทยกับกัมพูชา ความขัดแย้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของประวัติศาสตร์ และความขัดแย้งทางการเมืองภายในระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนกับฝ่ายที่ต่อต้านพันตำรวจโททักษิณ ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อใดที่รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณของไทยและรัฐบาลฮุน เซนของกัมพูชาร่วมมือกันในมิติ ทางการเมืองความมั่นคงหรือทางเศรษฐกิจ มักมีการออกมาคัดค้านและใช้วาทกรรม “ขายชาติ” อยู่หลายครั้ง ความคิดต่อต้านความร่วมมือระหว่างไทยและกัมพูชาในลักษณะนี้ยังคงมีอยู่ต่อมาอีกหลายปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช สมชาย วงศ์สวัสดิ์ และยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่ง ดำเนินนโยบายเดียวกันกับพันตำรวจโททักษิณ

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นครั้งล่าสุด เริ่มต้นขึ้นเมื่อพอล บัทเช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช ได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา วันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 2008 สนับสนุนให้ประเทศกัมพูชาขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ องค์การยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, UNESCO) ส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มชุมนุมทางการเมืองคัดค้านการตัดสินใจ ของรัฐบาล

แนวความคิดที่จะนำปราสาทพระวิหารขึ้นทะเบียนมรดกโลกนั้นได้มีการเจรจามาตั้งแต่ช่วงต้น รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และในปี ค.ศ. 2003 ที่ประชุมรัฐมนตรีร่วมไทย-กัมพูชา มีมติให้ มีความร่วมมือพัฒนาเขาพระวิหารและบูรณปฏิสังขรณ์ปราสาทพระวิหาร เพื่อความสัมพันธ์อันดี ระหว่างประเทศทั้งสอง และเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนไทยกับกัมพูชาในทุกๆ ด้าน ต่อมา คณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาเขาพระวิหารได้ตกลงหลักการพื้นฐานเพื่อพัฒนาเขาพระวิหารและ บูรณปฏิสังขรณ์ปราสาทพระวิหาร โดยกัมพูชาขอให้ความร่วมมือในเรื่องนี้เริ่มหลังจากที่ได้ขึ้นทะเบียน

ปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ฝ่ายไทยรับทราบและได้ขอให้ความร่วมมือและปรึกษาหารือกัน ในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง

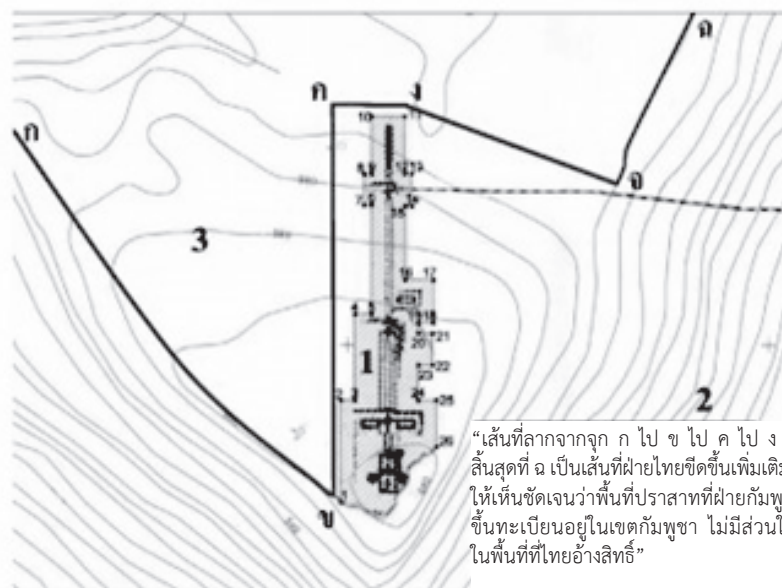
อย่างไรก็ดี ในช่วงปี ค.ศ. 2005-2006 กัมพูชาได้ดำเนินการฝ่ายเดียวในการยื่นขอ จดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกต่อยูเนสโก โดยไม่ได้หารือใดๆ กับไทย นอกจากนั้น ในเอกสาร ประกอบคำร้องยื่นขอจดทะเบียน กัมพูชาได้แนบแผนผังที่ระบุพื้นที่กันชน (Buffer zones) รอบๆ ปราสาทพระวิหาร ซึ่งได้ปรากฏอย่างเป็นทางการต่อสาธารณชนในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยสามัญ ครั้งที่ 31 ที่เมืองโครสต์เชิร์ช ประเทศนิวซีแลนด์ ระหว่างวันที่ 23 มิถุนายน-2 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 ว่าพื้นที่ที่กัมพูชาต้องการล้ำเข้ามาในดินแดนไทยประมาณ 4.6 ตารางกิโลเมตร โดยกัมพูชาได้อ้าง เส้นเขตแดนตามแผนที่ภาคผนวก 1 มาตรฐาน 1:200,000 ระวังดงรัก (กระทรวงการต่างประเทศ 2556, 11)

ผู้แทนฝ่ายไทยในช่วงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ชี้แจงข้อกังวลต่อกัมพูชาและยูเนสโก รวมทั้งต่อประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก และเสนอว่าปราสาทพระวิหารควรได้รับการขึ้นทะเบียนร่วม โดยไทยและกัมพูชา เพื่อจะได้ผนวกแหล่งต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องในฝั่งไทยเข้าไปเพื่อความสมบูรณ์ ของสถาปัตยกรรมและสภาพภูมิศาสตร์ ที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 31 มีมติให้เลื่อน การพิจารณาการขึ้นทะเบียนของกัมพูชาออกไปยังการประชุมสมัยหน้า ที่จะจัดในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2008 ที่ประเทศแคนาดา และขอให้ไทยและกัมพูชาร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ทั้งในการบูรณปฏิสังขรณ์ ปราสาทและในการจัดทำแผนบริหารจัดการเพื่อการปกป้องคุ้มครองปราสาท ไทยเป็นฝ่ายเริ่มการหารือ โดยเสนอการช่วยเหลือทางวิชาการเกี่ยวกับการบูรณปฏิสังขรณ์ ซึ่งได้มีการหารือในระดับสูงกันหลายครั้ง

วันที่ 22-23 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 นพดล ปัทมะ และสก อาน รองนายกรัฐมนตรีกัมพูชาและ รัฐมนตรีต่างประเทศกัมพูชา เป็นตัวแทนรัฐบาลในการหารือกันเกี่ยวกับการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร ณ กรุงปารีส ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานใหญ่ยูเนสโก เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาให้ได้ข้อยุติ ก่อนการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 ผลของการหารือ ฝ่ายกัมพูชาตกลงที่จะเปลี่ยนแปลง การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก โดยจะขอขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาทพระวิหาร และไม่มีกำหนด พื้นที่อนุรักษ์ด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของปราสาทพระวิหาร ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนเรื่องเขตแดน กัมพูชาให้คำมั่นว่าจะส่งแผนที่ใหม่แสดงขอบเขตตัวปราสาทพระวิหารที่จะขึ้นทะเบียนมาให้ฝ่ายไทย และยูเนสโกพิจารณา หากทุกฝ่ายไม่ขัดข้องก็จะใช้แผนที่ใหม่นี้ทดแทนแผนที่เดิมที่กัมพูชาได้แนบประกอบ การขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ข้อตกลงจากการหารือนี้ได้รับการบันทึกไว้เป็นร่าง คำแถลงการณ์ร่วม ที่แต่ละฝ่ายต้องนำกลับไปขอความเห็นชอบจากรัฐบาลของตนก่อน (กระทรวง การต่างประเทศ 2551, 9-14)

หลังจากที่ฝ่ายกัมพูชาส่งร่างแผนที่ที่ปรับแก้ใหม่ (รูปภาพที่ 3.2) มาให้ในวันที่ 5 มิถุนายน ฝ่ายไทย ได้ตรวจสอบทางเทคนิคโดยกรมแผนที่ทหาร เมื่อมั่นใจว่าไม่มีการล้ำเขตแดนไทยตามที่กำหนดโดยมติ คณะรัฐมนตรี 1962 สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 2008 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วม รวมทั้งร่างแผนที่ และได้อนุมัติให้ฝ่ายไทย ลงนามในแถลงการณ์ร่วมได้เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 2008 หลังจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ได้ลงนามคำแถลงการณ์ร่วมกับฝ่ายกัมพูชาและยูเนสโก (กระทรวงการต่างประเทศ 2551, ง)

รูปภาพที่ 3.2 แผนผังแนบท้ายคำขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกที่ฝ่ายกัมพูชาแก้ไขใหม่ โดยขอ ขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาท (1) ในพื้นที่ของกัมพูชา (2) โดยไม่ล้ำเข้ามาในแนวเส้นเขตแดนตามมติ คณะรัฐมนตรี 1962 (3)



ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ 2551, 14.

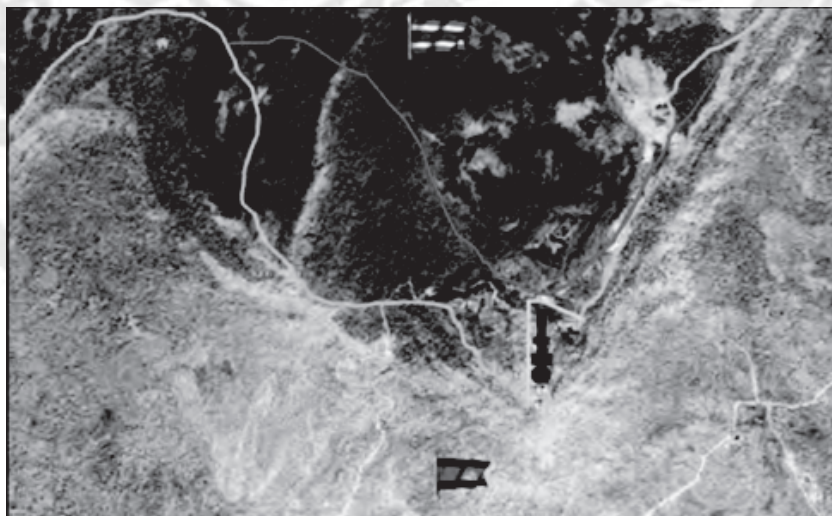
ต่อมาในวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 2008 นพดล ปัทมะ ออกแถลงการณ์ร่วมกับ สก อาณ ในการ ที่กัมพูชาเสนอขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกโดยกัมพูชาเพียงฝ่ายเดียว โดยมีรัฐบาลไทย ให้การสนับสนุนการขอขึ้นทะเบียนมรดกโลกครั้งนี้ ถึงแม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้นำประเด็นนี้ มาอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการประชุม สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ 24-26 มิถุนายน ค.ศ. 2008 แต่นพดล ปัทมะก็ชนะการลงคะแนนไว้วางใจ ด้วยคะแนน 280 ต่อ 162 จากคะแนนทั้งหมด 442 เสียง (ยศวดี 2011) อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 2008 ศาลปกครองกลางมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ให้กระทรวงการต่างประเทศและคณะรัฐมนตรี

ยุติการดำเนินการ แต่การยับยั้งการดำเนินการภายในประเทศนั้นไม่ได้ส่งผลให้องค์การยูเนสโก ยุติการพิจารณาขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ในวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 ที่ประชุม คณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 ได้ประกาศขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ตามคำขอของกัมพูชา

ความสำเร็จของกัมพูชาในการนำปราสาทพระวิหารขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกได้กลายเป็นชนวน ที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างคนไทยด้วยกันเอง รวมทั้งการกระทบกระทั่งกับคนกัมพูชาในบริเวณ เขาพระวิหาร ซึ่งลุกลามไปสู่การปะทะกันด้วยอาวุธในบริเวณเขาพระวิหารและตามแนวชายแดน ระหว่างกำลังทหารของไทยและกัมพูชา เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งยังส่งผลต่อการค้าและ การแลกเปลี่ยนตามแนวชายแดนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ ส่วนนพดล ปัทมะ นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี และถูกฟ้องในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ความขัดแย้งที่ตามมาจากการที่ปราสาทพระวิหารได้ขึ้นทะเบียนมรดกโลก คือ ความขัดแย้ง ในกรณีพื้นที่ทับซ้อน 4.6 ตารางกิโลเมตร (รูปภาพที่ 3.3) ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขและเป็นความกังวล ของฝ่ายไทยเมื่อปราสาทพระวิหารได้ขึ้นทะเบียนมรดกโลก เพราะหมายถึงการยอมรับอย่างเป็นทางการ จากทั่วโลกว่าปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา แต่ยังไม่มีความแน่ชัดในส่วนของพื้นที่รอบๆ ปราสาทพระวิหาร ว่าเป็นของประเทศใด เนื่องจากประเทศไทยใช้แนวสันปันน้ำเป็นแนวเขตแดน ส่วนกัมพูชาใช้แผนที่ 1:200,000 ที่ฝรั่งเศสได้ทำไว้เมื่อ ปี ค.ศ. 1907

รูปภาพที่ 3.3 ภาพโดยประมาณแสดง “พื้นที่ทับซ้อน 4.6 ตารางกิโลเมตร”



ที่มา: ปรับจากภาพที่ 5 ใน กระทรวงการต่างประเทศ 2556, 10.

วาทกรรมที่เกิดขึ้นและดำเนินไปภายในประเทศไทยในช่วงนั้นคือ วาทกรรม “ชายชาติ” และ “กู่ชาติ” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งของคนภายในประเทศ โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือกลุ่มคนเสื้อเหลือง ได้เริ่มชุมนุมเพื่อแสดงความไม่พอใจที่รัฐบาลไทยสนับสนุนกัมพูชาในการขอนำปราสาทพระวิหารขึ้นทะเบียนมรดกโลกเพียงประเทศเดียว โดยสนธิ ลิ้มทองกุล ได้กล่าวหารัฐบาลสมัคร สุนทรเวช ว่าเป็นรัฐบาลชายชาติ ยินยอมให้กัมพูชาเอาปราสาทพระวิหารไปจากคนไทย จึงมีการปลุกระดมความรู้สึกรักชาตินิยมด้วยคำว่า “กู่ชาติ” โดยหวังว่าจะใช้พลังมวลชนกดดันให้รัฐบาลของสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลของสมชาย วงศ์สวัสดิ์ คัดค้านการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของกัมพูชา จนมาถึงสมัยของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยให้การสนับสนุน เนื่องจากเห็นว่าเคยเป็นฝ่ายค้านที่คัดค้านการตัดสินใจของรัฐบาลที่ผ่านมา ในขณะที่เมื่อขึ้นมาเป็นรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่นำโดยอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช) หรือกลุ่มคนเสื้อแดง

ความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยนั้นมีความซับซ้อนและแทรกซึมไปในทุกระดับของประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงวิกฤตของชาติ เช่น ความเป็นประชาธิปไตย-ความเป็นเผด็จการ การเป็นเสียงส่วนใหญ่-การเป็นเสียงส่วนน้อย คอร์รัปชันและความเหลื่อมล้ำทางสถานะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (การศึกษา) ความขัดแย้งทางการเมืองภายในได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทั้งในสภาและนอกสภา เมื่อมีการเผยแพร่ข้อมูลของข้อตกลงที่รัฐบาลในสมัยต่างๆ ได้ทำไว้กับกัมพูชาที่มีลักษณะลุ่มเสี่ยงและไม่โปร่งใส และการนำปราสาทพระวิหารขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกของกัมพูชาก็เป็นเป้าหมายโจมตีของฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาลพรรคพลังประชาชนที่ได้รับการสนับสนุนจากพันธมิตรชาตินิยม หลังจากมีการกระทบกระทั่งระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมชาวไทยและชาวกัมพูชาในบริเวณเขาพระวิหาร ทหารไทยและทหารกัมพูชาได้ปะทะกันครั้งแรกในวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 2008 โดยในตอนต้น ยังไม่มีผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต เป็นเพียงการยิงตอบโต้เพื่อคุมเชิงในบริเวณนั้นได้ไปสู่ปราสาทพระวิหาร ต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2009 องค์การยูเนสโกได้ส่งคณะสอดส่องดูแลมรดกโลก (reinforced monitoring mission) มาตรวจสอบความเสียหายของตัวปราสาทอันเนื่องมาจากการยิงตอบโต้ ซึ่งพบว่ามีเพียงเล็กน้อย (International Crisis Group 2009)

การสู้รบระหว่างกองกำลังไทยและกัมพูชาที่รุนแรงถึงขั้นมีการเสียชีวิตทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชาเกิดขึ้นในวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 2009 ในบริเวณภูมูะเตือและบริเวณทางขึ้นปราสาทพระวิหาร (หนังสือพิมพ์คมชัดลึก 3 เมษายน ค.ศ. 2009) ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกที่เมืองเซบิญา ประเทศสเปน เมื่อวันที่ 20-30 มิถุนายน สุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทย ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการปฏิบัติของคณะกรรมการมรดกโลกว่าไม่เป็นไปตามธรรมนูญของยูเนสโก

ตลอดปี ค.ศ. 2010 แม้จะไม่มีสู้รบ แต่ก็มีความตึงเครียดที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างไทย-กัมพูชา เมื่อเครือข่ายคนไทยหัวใจรักชาติ นำโดย พนิช วิกิตเศรษฐ์และ วีระ สมความคิด ไปตรวจสอบพื้นที่ซึ่งมีการอ้างว่ากัมพูชารุกล้ำแดนไทย บริเวณอำเภอโคกสูง สระแก้ว และถูกทหารกัมพูชาจับตัวโดยให้เหตุผลว่าได้ข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมายบริเวณหลักเขตที่ 46

การปะทะกันระหว่างทหารไทยและทหารกัมพูชาอย่างรุนแรงได้เกิดขึ้นอีกครั้งในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2011 และต่อเนื่องไปจนถึงเดือนพฤษภาคม มีทหารและพลเรือนเสียชีวิตหลายคนและมีผู้บาดเจ็บร้อยจากการยิงอาวุธสงครามของทั้งสองฝ่าย หลังการปะทะครั้งนี้ไปได้ 4 วัน ที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ได้ลงความเห็นปฏิเสธข้อเรียกร้องของฮุน เซน ที่ต้องการให้จัดประชุมฉุกเฉินและส่งกำลังทหารเข้ามารักษาความสงบในพื้นที่พิพาท โดยระบุให้แก้ไขปัญหากันเองในระดับภูมิภาค ต่อมาในการประชุมอาเซียนที่กรุงจาการ์ตา กัมพูชาและไทยตกลงที่จะให้ผู้สังเกตการณ์ชาวอินโดนีเซียสังเกตพื้นที่พิพาทพรมแดน (BBC 22 February 2011) แต่ก็ยังมีการปะทะกันต่อไปจนถึงต้นเดือนพฤษภาคม

เมื่อการปะทะทวีความรุนแรงมากขึ้น กัมพูชาได้ยื่นคำร้องต่อศาลโลกในวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2011 เพื่อขอให้ศาลตีความคำพิพากษาคดีปราสาทพระวิหาร ค.ศ.1962 และขอให้ศาลระงับมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อรักษาสิทธิของกัมพูชาอย่างเร่งด่วน หลังจากได้รับฟังการให้ถ้อยคำของทั้งไทยและกัมพูชาเมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ในวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 2011 ศาลโลกได้กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวให้ทั้งไทยและกัมพูชาถอนกำลังทหารออกจากเขตปลอดทหารชั่วคราว (Provisional Demilitarized Zone, PDZ) ตามที่ศาลได้กำหนด รวมทั้งห้ามไม่ให้ไทยขัดขวางการเข้าถึงอย่างอิสระของกัมพูชาไปยังปราสาทพระวิหารในกิจกรรมที่ไม่ใช่ทางการทหาร ให้ทั้งสองฝ่ายต้องดำเนินการร่วมมือกันต่อไปภายใต้กรอบอาเซียน รวมทั้งต้องอนุญาตให้คณะผู้สังเกตการณ์เข้าไปยัง PDZ ให้ทั้งสองฝ่ายต้องงดเว้นจากการกระทำใดๆ ที่อาจทำให้ข้อพิพาทนั้นเกิดมากขึ้น (สุวัณชัย 2557) และทั้งสองฝ่ายต้องรายงานการปฏิบัติตามมาตรการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำตัดสินเกี่ยวกับการตีความคำพิพากษาเดิมเมื่อปี ค.ศ. 1962 ซึ่งต่อมาในวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 ไทยและกัมพูชาได้ปรับกำลังทหารบางส่วนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามคำสั่งของศาลโลกดังกล่าว

สำหรับกรณีคำขอของกัมพูชาให้ตีความคำพิพากษาของศาลโลก ปี ค.ศ. 1962 นั้น ในวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 2013 ศาลโลกได้อ่านคำพิพากษากรณีการขอตีความดังกล่าว โดยสรุปได้ว่าศาลได้กำหนดอาณาเขตของเข่ง่อนผาพระวิหารที่ให้ตกเป็นของกัมพูชาไว้อย่างชัดเจน โดยอ้างอิงภูมิประเทศในบริเวณดังกล่าวไว้ในคำพิพากษา ศาลไม่เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าคำพิพากษาปี พ.ศ. 2505 ได้ตัดสินโดยมีผลผูกพันเกี่ยวกับเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาหรือไม่ เนื่องจากข้อพิพาท

ในคดีเดิม เกี่ยวแต่เพียงอธิปไตยเหนือชะง่อนผาพระวิหารเท่านั้น และศาลรับทราบข้อโต้แย้งของไทย เกี่ยวกับความยากในการถ่ายทอดเส้นของแผนที่ภาคผนวก 1 ลงบนพื้นที่ โดยให้ทั้งสองฝ่ายมีพันธะที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลโดยสุจริต (in good faith) ซึ่งพันธะดังกล่าวไม่อนุญาตให้ฝ่ายใดดำเนินการได้โดยฝ่ายเดียว (สุวันชัย 2557)

ทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายกัมพูชาต่างรู้สึกรู้ว่ามีบางส่วนในคำพิพากษาที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศของตน กล่าวคือ กัมพูชาได้รับการยืนยันถึงอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารและศาลได้กำหนดพื้นที่ชะง่อนผาพระวิหารไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่ฝ่ายไทยเห็นว่าการสูญเสียปราสาทพระวิหารเป็นสิ่งที่ได้ยอมรับอยู่แล้ว แม้ชะง่อนผาพระวิหารที่ศาลระบุว่า เป็นของกัมพูชา นั้นจะแตกต่างไปจากขอบเขตที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี 1962 ของไทย แต่ไทยก็พอใจที่ศาลมิได้ให้พื้นที่ทับซ้อน 4.6 ตารางกิโลเมตรทั้งหมดเป็นของกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลเห็นว่า ภูมูเตี้ยอยู่นอกพื้นที่พิพาท และให้การกำหนดเส้นเขตแดนเป็นเรื่องที่ไทยและกัมพูชาต้องกระทำร่วมกัน รวมทั้งได้ระบุอย่างชัดเจนว่า คำพิพากษา ปี พ.ศ. 2505 เกี่ยวแต่เพียงอธิปไตยเหนือชะง่อนผาพระวิหารเท่านั้น จึงไม่ปรากฏว่ามีความเคลื่อนไหวแสดงความไม่พอใจจากทั้งสองฝ่าย ประกอบกับในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ไทยได้กลับไปมีความสัมพันธ์อันดีกับกัมพูชา การปะทะระหว่างไทยกับกัมพูชาในกรณีเขาพระวิหารจึงสงบลงไป แต่ทราบได้ที่ยังไม่สามารถตกลงกันในเรื่องพื้นที่ทับซ้อน 4.6 ตารางกิโลเมตร ปัญหานี้ก็ยังคงอาจเป็นชนวนที่ทำให้ความขัดแย้งประทุขึ้นมาอีกเมื่อใดก็ได้

กรณีพื้นที่อ้างสิทธิ์กับชอนทางทะเล และ MOU 2001

ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1958 ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเลได้ตกลงกันในอนุสัญญาเจนีวา (1958 Geneva Conventions on the Law of the Sea) โดยมีอนุสัญญาย่อย 4 ฉบับ ได้แก่ (1) อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง (the Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, CTS) (2) อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง (the Convention on the High Seas, CHS) (3) อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์สิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวง (the Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, CFCLR) และ (4) อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป (the Convention on the Continental Shelf, CCS) (United Nations 2014) ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีปนั้นได้ให้สิทธิแก่รัฐที่มีอาณาเขตติดทะเลในการประกาศเขตไหล่ทวีปออกไปขอบนอกของทะเลอาณาเขตได้จนถึงแนวน้ำลึก 200 เมตร

การตื่นตัวกับความสำคัญของทะเลมากขึ้นโดยเฉพาะหลังจากที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982: United Nation Convention on the Law of the Sea) ได้กำหนดขอบเขตของทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เป็นไม่เกิน 12 ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน ส่งผลให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ในทะเลมากขึ้น รวมทั้งยังสามารถใช้สิทธิอธิปไตยในการสำรวจ แสวงหาประโยชน์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone, EEZ) ซึ่งมีพื้นที่ขยายออกจากทะเลอาณาเขตออกไปอีก 188 ไมล์ทะเล ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประเทศไทยได้สิทธิและอำนาจในการสำรวจ อนุรักษ์ ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งในดินบนดินและใต้น้ำ

ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยไหล่ทวีป รัฐชายฝั่งมีสิทธิประกาศเขตไหล่ทวีปออกไปขอบนอกของทะเลอาณาเขตได้จนถึงแนวน้ำลึก 200 เมตร ซึ่งอ่าวไทยมีบริเวณทะเลหลวงจึงมีสถานภาพใหม่ตามอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยไหล่ทวีป เป็นไหล่ทวีป เพราะอ่าวไทยมีความลึกสูงสุดเพียงประมาณ 82 เมตรเท่านั้น รัฐชายฝั่งที่อยู่รอบอ่าวไทยที่มีส่วนเป็นเจ้าของไหล่ทวีปในอ่าวไทย คือ ไทย เวียดนาม กัมพูชา และมาเลเซีย จึงทำให้เกิดปัญหาการอ้างสิทธิเขตไหล่ทวีปฝ่ายเดียวของประเทศต่างๆ อันมีผลให้เกิดพื้นที่ไหล่ทวีปทับซ้อนระหว่างไทยกับเวียดนามและกัมพูชาประมาณ 32,000 ตารางกิโลเมตร และไทยกับมาเลเซียประมาณ 7,250 ตารางกิโลเมตร

ทั้งนี้ เนื่องจากทั้งไทยและกัมพูชาเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 จึงมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวซึ่งบัญญัติไว้ว่า “หากไม่มีการตกลงกันหรือมีพฤติการณ์พิเศษสำหรับไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่งที่มีฝั่งทะเลอยู่ประชิดกัน ให้ใช้หลักระยะห่างเท่ากัน (The principle of equidistance) จากจุดที่ใกล้ที่สุดของเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตของแต่ละรัฐ” (สุวันชัย แสงเอี่ยมสุข 2555)

ประเด็นพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล

ในปี ค.ศ. 1972 รัฐบาลนายพลลอน นอล ได้ประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของกัมพูชาในอ่าวไทย ในปีถัดมา รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของไทยเช่นกัน การประกาศอ้างสิทธิเขตไหล่ทวีปของทั้งสองฝ่ายในช่วงนี้ทำให้เกิดพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลประมาณ 26,000 ตารางกิโลเมตร (รูปภาพที่ 3.4) ซึ่งก่อนหน้าการประกาศดังกล่าว ทั้งไทยและกัมพูชาก็ได้มีการเจรจาเรื่องเขตแดนทางทะเลมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 แต่ก็ได้มีการตกลงกันแต่อย่างใด และปัญหาพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนไทย-กัมพูชาก็ยังคงค้างคาอยู่จนถึงปัจจุบัน

รูปภาพที่ 3.4 พื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนทางทะเล ไทย-กัมพูชาในอ่าวไทยจากการประกาศอ้างสิทธิ์ไหล่ทวีปของประเทศทั้งสอง



ที่มา: Prescott and Schofield 2001, 9.

เส้นเขตไหล่ทวีปที่กัมพูชาอ้างสิทธิ์ที่เกี่ยวข้องกับไทยแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่มีฝั่งทะเลประชิดกับไทยและส่วนที่มีฝั่งทะเลตรงข้ามกับไทย ในส่วนที่มีฝั่งทะเลประชิดกับไทย กัมพูชาได้ลากเส้นเขตไหล่ทวีปจากตำแหน่งหลักเขตแดนที่ 73 ซึ่งเป็นหลักเขตแดนทางบกไทย-กัมพูชาหลักสุดท้ายที่มาจากริมทะเล ตรงออกไปยังประมาณกลางขอบนอกด้านตะวันออกของเกาะกูด จากนั้นลากเส้นเขตไหล่ทวีปเริ่มต้นใหม่จากขอบนอกด้านตะวันตกของเกาะกูดออกไปในอ่าวไทยในทิศทางเดียวกัน (ดูรูปภาพที่ 3.4) ซึ่งไทยเห็นว่าการลากเส้นเขตไหล่ทวีปของกัมพูชาในลักษณะนี้ขัดหลักวิชาการรองรับและเป็นการละเมิด

อธิปไตยทะเลอาณาเขตเกาะกูดของไทย⁵ ในส่วนนี้ เส้นเขตไหล่ทวีปของไทยเป็นเส้นกึ่งกลางระหว่างเกาะกูดของไทยกับเกาะกงของกัมพูชา ซึ่งยึดหลักการระยะห่างเท่ากัน (The principle of equidistance) ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 สำหรับการกำหนดเส้นเขตไหล่ทวีปในส่วนที่มีฝั่งทะเลตรงข้ามกับไทย ถึงแม้กัมพูชาจะใช้เส้นมัธยะ (Median line) ตามอนุสัญญาเจนีวา แต่เส้นฐานตรงที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตซึ่งใช้เป็นเส้นอ้างอิงในการกำหนดเส้นเขตไหล่ทวีปของกัมพูชานั้น ไม่เป็นไปตามอนุสัญญาเจนีวา เนื่องจากกัมพูชาใช้หินกัสโรเวีย (Kusrovie) และหินคอนดอร์ (Condor) ซึ่งไม่ใช่เกาะ แต่เป็นโขดหินที่โผล่พ้นน้ำเฉพาะเมื่อน้ำทะเลลดและอยู่ห่างจากฝั่งมาก เป็นจุดฐานของเส้นฐานตรง (สุวัณชัย 2555) ทำให้เส้นเขตไหล่ทวีปของกัมพูชาส่วนนี้ล้ำมาทางฝั่งไทยที่อยู่ตรงข้ามกันมาก และทำให้พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนไทย-กัมพูชาในอ่าวไทยมีมากกว่าที่ควรจะเป็น (คำคุณ 2557)

ในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลไทยและกัมพูชาได้เปิดการเจรจาในการแก้ไขปัญหาเขตไหล่ทวีปทับซ้อนกันในอ่าวไทย ด้วยการใช้นโยบายแบ่งเขตแต่ไม่บรรลุผลสำเร็จ กระทั่งในปี ค.ศ. 1995 ได้เปิดเจรจากันอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ยอมรับทั้งสองฝ่ายได้ มีเพียงการตกลงที่จะจัดตั้งคณะกรรมการด้านเทคนิคไทย-กัมพูชา (Joint Technical Committee, JTC) ในการศึกษาปัญหาร่วมกัน ด้วยเหตุที่ทั้งสองประเทศยังตกลงกันไม่ได้ว่าพื้นที่ส่วนไหนเป็นของประเทศใด จึงยังไม่สามารถนำก้าชธรรมาชาติในอ่าวไทยในส่วนพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนนี้ขึ้นมาใช้ได้ ถึงแม้ทั้งไทยและกัมพูชาต่างได้ให้สัมปทานบริษัทน้ำมันไปมากแล้วก็ตาม⁶

จนมาถึงในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ทั้งสองฝ่ายได้มีการลงนามรับรองบันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชา ว่าด้วยพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลในไหล่ทวีป (The Memorandum of Understanding between the Royal Thai Government and the Royal Government of Cambodia regarding the Area of their Overlapping Maritime Claims to the Continental Shelf หรือที่เรียกกันว่า MOU 2001) เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 2001 ซึ่งมีใจความสำคัญดังนี้

⁵ เนื่องจากเกาะกูดของไทยมีลักษณะเป็นเกาะ ซึ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ระบุไว้ว่ามีเขตทางทะเลเหมือนผืนแผ่นดิน

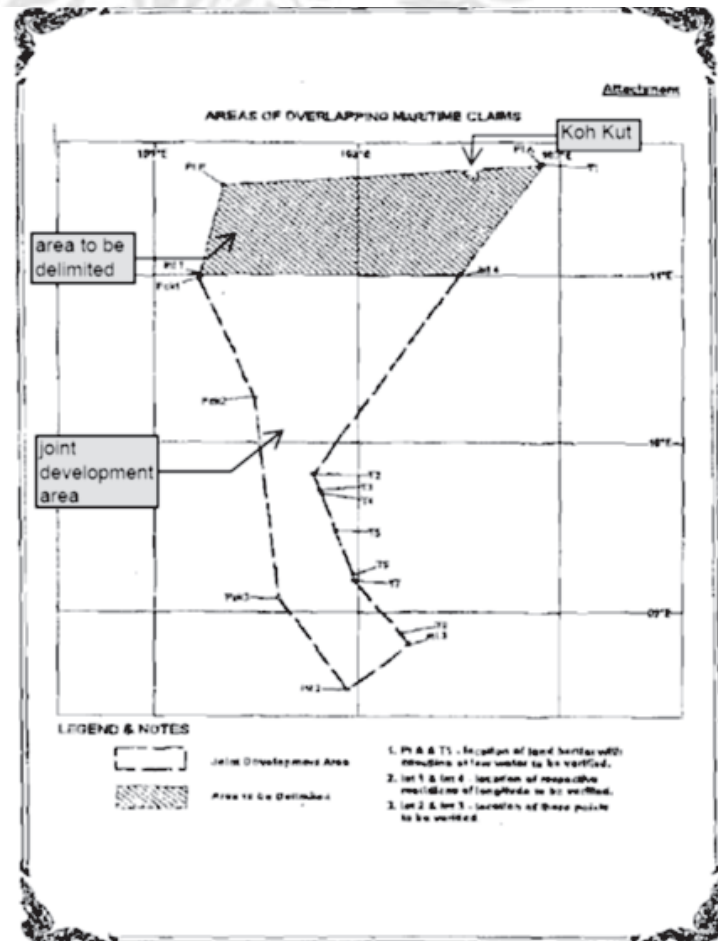
⁶ แปลงสัมปทานปิโตรเลียมในพื้นที่ทับซ้อนไทย-กัมพูชา เฉพาะในฝั่งประเทศไทย ประกอบด้วย แปลงสัมปทาน 5, 6 ของบริษัท Thailand Block 5&6 (Thailand Block 5&6 LLC), แปลงสัมปทาน 7, 8, 9 ของบริษัทบริติช แก๊ส เอเชีย อิงก์ (British Gas Asia Inc.) แปลงสัมปทาน 10, 11 ของบริษัทเซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต แปลงสัมปทาน 13 และพื้นที่ 12 (A) และ 12 (B) ของบริษัทเซฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิต และแปลงสัมปทาน G9/43 ของบริษัท ปตท.สผ.อินเตอร์เนชันแนล ในส่วนของพื้นที่แปลงสัมปทานของกัมพูชา รัฐบาลกัมพูชาได้อนุมัติให้บริษัทเซฟรอน โอเวอร์ซีส์ ปิโตรเลียม แคมโบเดียลิมิเต็ด จากสหรัฐ ในสัมปทานแปลง A บริษัทโตตาลออยล์ จากฝรั่งเศส ในสัมปทานแปลง Block 3 และบริษัทเอ็มโอไอซีโอ จากญี่ปุ่น ใน Block 4 ซึ่ง ทับซ้อนกับการให้แปลงสัมปทานของรัฐบาลไทย (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์ 5 กันยายน 2557)

1. เป็นบันทึกความเข้าใจที่กำหนดกรอบและกลไกในการเจรจาเพื่อหาข้อสรุปเรื่องการปักปันเขตแดนทางทะเลในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบนที่อยู่เหนือเส้นละติจูด 11 องศาเหนือ โดยมีพื้นที่ประมาณ 10,000 ตารางกิโลเมตร หรือ “พื้นที่ทับซ้อนส่วนบน” (พื้นที่สีเทาในรูปภาพที่ 3.5)

2. บันทึกความเข้าใจเรื่องการพัฒนาความร่วมมือทรัพยากรปิโตรเลียมสำหรับพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนที่อยู่ใต้เส้นละติจูด 11 องศาเหนือ ในลักษณะพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area, JDA) โดยมีพื้นที่ประมาณ 16,000 ตารางกิโลเมตร และถูกเรียกกันว่า “พื้นที่ทับซ้อนส่วนล่าง”

โดยต้องดำเนินการทั้งสองเรื่องในลักษณะที่ไม่แบ่งแยกออกจากกัน (indivisible package) โดยคณะกรรมการร่วมด้านเทคนิคจะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการพิจารณาและเจรจาร่วมกันในเรื่องนี้ ทั้งไทยและกัมพูชาได้ตกลงกันว่าทั้งบันทึกความเข้าใจ 2001 และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะต้องไม่กระทบต่อการอ้างสิทธิทางทะเลของแต่ละฝ่าย (สุวัณชัย 2555)

รูปภาพที่ 3.5 แผนที่แนบท้าย MOU 2001 ที่กระทรวงการต่างประเทศใช้ประกอบการยืนยันว่าเกาะกูตอยู่ในอธิปไตยของไทย



ที่มา: Ministry of Foreign Affairs 2001.

บันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชาฉบับนี้ นับเป็นความก้าวหน้าของความพยายามแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเรื่องไหล่ทวีป เนื่องจากรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ใช้ยุทธศาสตร์หาผลประโยชน์ร่วมกันในการเจรจา (integrative negotiation) มิใช่การขีดเส้นแบ่งเขตแดน (distributive negotiation) โดยการเจรจาในลักษณะแรกทำให้ทั้งสองฝ่ายเห็นประโยชน์ของการเจรจาและหาข้อตกลงเพื่อรับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น ในขณะที่การเจรจาในลักษณะที่สองเป็นเสมือนการแบ่งชิ้นเค้ก ที่อาจมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้สึกเสียผลประโยชน์ ดังนั้น บันทึกความเข้าใจนี้ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงการต่างประเทศของไทยว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศไทยหลายประการ ได้แก่

1. การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางด้านเทคนิค มีอำนาจหน้าที่เจรจาเพื่อยกร่างความตกลงเกี่ยวกับการสำรวจขุดเจาะทรัพยากรธรรมชาติ (น้ำมันและก๊าซ) ในเขตพื้นที่พัฒนาร่วม และยกร่างความตกลงเกี่ยวกับการปักปันเส้นเขตทะเล ทั้งนี้ การมีคณะกรรมการร่วมทางด้านเทคนิคจะทำให้ฝ่ายไทยทราบถึงจุดยืนต่างๆ ของฝ่ายกัมพูชาอย่างชัดเจน ทั้งด้านกฎหมายและการแบ่งผลประโยชน์เหนือน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทยทุกหน่วยงานร่วมกันวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งถึงแนวทางร่วมมือระหว่างกันอย่างเหมาะสม

2. บันทึกความเข้าใจฯ 2001 ช่วยลดความสับสนด้านความขัดแย้งผลประโยชน์ในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล และลดผลกระทบด้านสัมพันธภาพระหว่างทั้งสองประเทศ เพราะจะเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างสันติวิธี

3. บันทึกความเข้าใจฯ 2001 แม้ยังไม่มีผลผูกพันทั้งสองประเทศเกี่ยวกับเส้นเขตทางทะเล แต่อย่างน้อยที่สุด ก็ถือเป็นหลักแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลกัมพูชายอมรับอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไทยมีอธิปไตยเหนือเกาะกูดและยังยอมรับอธิปไตยของไทยเหนือทะเลอาณาเขตรอบๆ เกาะกูดอีกด้วย

4. บันทึกความเข้าใจฯ 2001 ฉบับนี้ยังมีสถานะเป็นสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และนับเป็นความสำเร็จของรัฐบาลไทยที่สามารถเจรจาให้รัฐบาลกัมพูชายอมรับอย่างเป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก

5. บันทึกความเข้าใจฯ 2001 ยังนำไปสู่การเจรจาแนวทางการพัฒนาร่วมกันและการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรปิโตรเลียมเหนือพื้นที่พัฒนาร่วม หากเจรจาได้ข้อยุติโดยเร็ว ฝ่ายไทยจะได้รับผลประโยชน์อย่างมาก เนื่องจากไทยมีความต้องการด้านพลังงานและปริมาณพลังงานสำรอง อีกทั้งยังมีความพร้อมด้านการลงทุนการสำรวจขุดเจาะปิโตรเลียม มีบริษัทสำรวจและผลิตเป็นของตนเองอีกด้วย (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย อ้างถึงใน มติชน 3 กันยายน 2554)

ขณะเดียวกัน ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์การลงนาม MOU 2001 ว่า ทำให้ไทยเสียเปรียบในการเจรจาเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเล โดยเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรเจรจา

กับกัมพูชาเพื่อแสวงหาประโยชน์ด้านปิโตรเลียมก่อนที่จะแก้ไขเรื่องเส้นไหล่ทวีปที่กัมพูชาอ้างสิทธิ์อย่างไม่ถูกต้องเสียก่อน (คำนำณ. 2557; สุวันชัย 2555) การที่โฆษกกระทรวงต่างประเทศกล่าวยืนยันว่า MOU 2001 ระบุอย่างชัดเจนว่าเกาะกูดอยู่ภายใต้อธิปไตยของไทย ซึ่งกัมพูชาได้ยอมรับและไม่เคยคัดค้านข้อเท็จจริงนี้ ดังสะท้อนอยู่ใน “แผนที่แนบท้ายบันทึกความเข้าใจฯ ปี พ.ศ. 2544” ที่แสดงว่าเส้นไหล่ทวีปของกัมพูชาไม่ได้ขีดข้ามเกาะกูด หากแต่เขียนอ้อมเกาะกูดลงไปทางใต้ (รูปภาพที่ 3.5) (Ministry of Foreign Affairs 2001) เป็นการยอมรับการกำหนดเส้นเขตไหล่ทวีปของกัมพูชาที่หลายฝ่ายเห็นว่าขาดหลักวิชาการรองรับและเป็นการละเมิดอธิปไตยทะเลอาณาเขตเกาะกูดของไทย และกรอบการเจรจาที่ระบุใน MOU 2001 ทำให้กัมพูชาไม่ต้องปรับเส้นเขตไหล่ทวีปที่ได้อ้างสิทธิ์ในพื้นที่ทับซ้อนส่วนล่างให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การผูกประเด็นการเจรจาให้พื้นที่ทับซ้อนทั้งสองส่วนแยกจากกันมิได้นั้นเอื้อประโยชน์ให้กับกัมพูชา (สุวันชัย 2555) เป็นเหตุให้มีการโต้แย้งถึงความเหมาะสมที่ไทยได้ลงนาม MOU 2001 ซึ่งหลายฝ่ายเห็นว่าทำให้ไทยเป็นฝ่ายเสียประโยชน์

ไทยและกัมพูชาได้มีการเจรจาและดำเนินการตาม MOU 2001 ตั้งแต่หลังการลงนามรับรองเมื่อปี ค.ศ. 2001 แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถมีความตกลงใดๆ ที่นำไปสู่การพัฒนาาร่วมได้ ในวันที่ 10 พฤศจิกายน ค.ศ. 2009 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ยกเลิก MOU 2001 และให้นำเรื่องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ โดยให้เหตุผลในการยกเลิกว่า เนื่องจากรัฐบาลกัมพูชาแต่งตั้งพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ และที่ปรึกษาส่วนตัวของนายกรัฐมนตรี กัมพูชา รัฐบาลจึงเกรงว่าจะเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflict of interest) และฝ่ายกัมพูชาจะมีข้อมูลและท่าทีการเจรจาของฝ่ายไทย นอกจากนี้ รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เรียกเอกอัครราชทูตไทยประจำกัมพูชากลับประเทศ เพื่อประท้วงการที่รัฐบาลกัมพูชาปฏิเสธไม่ส่งตัวพันตำรวจโททักษิณกลับประเทศไทยตามคำร้องขอของรัฐบาลไทย การตัดสินใจและการดำเนินนโยบายการต่างประเทศต่างๆ ในช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสภาพการเมืองภายในประเทศไทยที่มีต่อการกำหนดนโยบายการต่างประเทศทั้งของฝ่ายไทยและฝ่ายกัมพูชา ซึ่งส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมืออันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศทั้งสอง

ก่อนที่จะมีการดำเนินการใดๆ ในการยกเลิก MOU 2001 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2011 ปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยได้ ส.ส. 265 คน ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ได้ 159 คน (มติชน 5 กรกฎาคม 2554) ทำให้พรรคเพื่อไทยเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2011 รัฐบาลภายใต้การนำของยิ่งลักษณ์ไม่ได้มีนโยบายที่จะตรวจสอบ

หรือยกเลิก MOU 2001 ซึ่งพันตำรวจโททักษิณได้ลงนามไว้ แต่ได้เร่งเจรจากับกัมพูชาเพื่อร่วมกันพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนดังกล่าว เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 2011 ที่ประชุมกระทรวงการต่างประเทศที่มีสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล เป็นประธาน ได้มีความเห็นว่า หลักการของ MOU 2011 ยังมีประโยชน์อยู่และจะเสนอเรื่องนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 สุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล และพิชัย นริพทะพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ได้เดินทางไปเยือนกัมพูชาเพื่อเจรจาเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลตาม MOU 2001 ให้เสร็จโดยเร็ว ซึ่งผู้แทนทั้งสองฝ่ายเห็นด้วยว่าควรเร่งรัดการเจรจา แต่การเจรจานั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนหนึ่งในประเทศไทย ที่มองว่าไทยจะเสียเปรียบอย่างมาก อีกทั้งยังมีความระแวงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองของทั้งสองประเทศ

การรัฐประหารในประเทศไทยในปี ค.ศ. 2014 ทำให้ความพยายามดำเนินการตาม MOU 2001 ไม่ประสบผลอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทั้งสองประเทศที่เป็นปกติและการแสดงความประสงค์ของฝ่ายไทยที่จะเห็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยเน้นไปยังเขตเศรษฐกิจพิเศษและพื้นที่ชายแดน (ประชาไท 30 ตุลาคม ค.ศ. 2014) ในความสัมพันธ์ที่ดี โอกาสที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชาย่อมจะมีสูงขึ้น อันจะทำให้โอกาสในการนำทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลขึ้นมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนของประเทศทั้งสองสูงขึ้นด้วย ดังเช่นในกรณีที่ไทยกับมาเลเซียสามารถตกลงปัญหาพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-มาเลเซีย ได้เรียบร้อยก่อนที่จะกำหนดเป็นพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย จนสามารถแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ได้เป็นผลสำเร็จ สำหรับกรณีการพัฒนาเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างไทยและกัมพูชาในเรื่องนี้ ถึงแม้ความขัดแย้งในทางการเมืองจะส่งผลให้การดำเนินยุทธศาสตร์หาผลประโยชน์ร่วมกันในการเจรจา ที่เริ่มต้นในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ แม้เวลาได้ผ่านมานานกว่า 1 ทศวรรษแล้ว แต่อุปสรรคพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการเจรจาแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาร่วมก็คือ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนไทย-กัมพูชาที่ยังหาข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายไม่ได้ อันเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไข

บทสรุป

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชามีวิวัฒนาการ พลวัต และลักษณะที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ประวัติศาสตร์ โครงสร้างทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำประเทศและผลประโยชน์ร่วมกัน ปัจจัยภายในทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ต่างมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง การวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีหรือกรอบความคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยทฤษฎีเดียวหรือกรอบความคิดเดียว จึงไม่เพียงพอที่จะสร้างความเข้าใจหรือคาดคะเนถึงแนวโน้มความสัมพันธ์ในอนาคต

ทฤษฎีเสรีนิยมเน้น เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย ความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และการค้าระหว่างประเทศ โดยนักคิดฝ่ายเสรีนิยมมองว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะเป็นไปในทิศทางที่ดีเมื่อรัฐบาลของทั้งสองประเทศมาจากการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย มีแนวความคิดทางการเมืองและความมั่นคงสอดคล้องกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกันทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อใดที่เงื่อนไขเหล่านี้ไม่ครบถ้วน ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศจะมีแนวโน้มที่จะถดถอยลง

ทฤษฎีนี้สามารถใช้อธิบายความสัมพันธ์อันดีระหว่างทั้งสองประเทศในช่วงรัฐบาลฮุน เซนกับ รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ที่ผ่านการเลือกตั้งทั้งคู่ มีแนวความคิดทางการเมือง ความมั่นคงสอดคล้องกัน และการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกัน (ทั้งในประเด็นเขาพระวิหาร และพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเล) อีกทั้งยังสามารถอธิบายความสัมพันธ์ที่เลวลงในช่วงรัฐบาลฮุน เซน กับรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งถึงแม้จะมาจากระบบรัฐสภา แต่ก็ไม่ได้เป็นพรรคที่ได้เสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง แม้รัฐบาลอภิสิทธิ์ จะมีความต้องการที่จะสานต่อการพัฒนาเพื่อประโยชน์ร่วมกัน (การพัฒนาร่วมในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเล) แต่ก็ไม่เป็นผล เพราะมีแนวความคิดทางการเมืองและความมั่นคงที่ไม่สอดคล้องกัน รวมทั้งอภิสิทธิ์เป็นฝ่ายตรงข้ามกับพันตำรวจโททักษิณ ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มแนวทางการพัฒนาที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันกับกัมพูชา ทั้งยังมีความสัมพันธ์อันดีกับฮุน เซน ในทางส่วนตัว ความขัดแย้งทางการเมืองภายในของประเทศไทยดูจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชาในขณะนั้นเลวร้ายลงอย่างมาก

ทฤษฎีเสรีนิยมยังสามารถอธิบายบางส่วนในความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชาในช่วงรัฐบาล เจ้านโรตม รัตนฤทธิ และฮุน เซน ซึ่งตรงกับสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย 1 และรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา และ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งรัฐบาลของทั้งสองประเทศมาจากการเลือกตั้ง มีระดับความเป็น

ประชาธิปไตยที่ใกล้เคียงกัน แม้ความสัมพันธ์จะยังไม่อยู่ในระดับแน่นแฟ้น แต่ก็อยู่ในระดับดี เริ่มมีความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง ในช่วงรัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับคนสำคัญในกัมพูชา ได้มีความพยายามแก้ไขข้อขัดแย้ง โดยเฉพาะปัญหาเรื่องพรมแดน อย่างเป็นรูปธรรม ส่วนในช่วงรัฐบาลฮุน เซน ที่ตรงกับรัฐบาลชวน หลีกภัย 2 นั้น รัฐบาลฮุน เซน ถึงแม้จะมาจากการเลือกตั้ง แต่สถานการณ์ทางการเมืองยังไม่ค่อยเป็นประชาธิปไตย ตรงข้ามกับรัฐบาลชวน หลีกภัย 2 ที่มาจากระบบรัฐสภาและมีความเป็นประชาธิปไตยสูง จึงนับว่ามีความแตกต่างในระดับความเป็นประชาธิปไตย แต่ทั้งสองฝ่ายมีความต้องการที่สอดคล้องกันในอันที่จะขยายความร่วมมือทางการค้าและความมั่นคงร่วมกัน ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคี จึงพบว่ามีการพัฒนาโลกความร่วมมือที่สำคัญเกิดขึ้นในช่วงนี้ แม้ยังไม่มี ความพยายามที่จะแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันทางเศรษฐกิจในระดับรัฐบาลอย่างชัดเจน แต่ความสัมพันธ์ทางการต่างประเทศอยู่ในระดับดี ไทยได้สนับสนุนกัมพูชาให้มีบทบาทในภูมิภาคมากขึ้น (การเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน ในปี ค.ศ. 1999) และมีความพยายามแก้ไขข้อขัดแย้ง โดยเฉพาะปัญหาพรมแดนที่มีอยู่อย่างชัดเจนขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีเสรีนิยมไม่สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชาในหลายช่วงสมัย เช่น

1. ช่วงรัฐบาลเฮง สัมริน และฮุนเซน ที่มีเวียดนามหนุนหลัง และประเทศยังมีความขัดแย้งภายในสูง ซึ่งตรงกับรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและการเมืองคูมิเสถียรภาพหลังรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แม้ระดับความเป็นประชาธิปไตยแตกต่างกันมาก แต่ด้วยนโยบายการต่างประเทศที่ชัดเจนของพลเอกชาติชาย ถึงแม้สถานการณ์ภายในประเทศทำให้กัมพูชายังไม่อยู่ในสถานะที่จะแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกับกับไทย แต่ก็ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอยู่ในระดับดี

2. ช่วงรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมาจากการทำรัฐประหาร แต่ตัวรัฐบาลเองไม่ได้มีลักษณะเป็นเผด็จการ สังคมมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง ตรงกับกัมพูชาในช่วงที่มีข้อตกลงสันติภาพปารีส 1991 ที่ยุติการสู้รบระหว่างเวียดนามกับกองกำลังต่างๆ ของกัมพูชา แต่กัมพูชายังอยู่ใต้อิทธิพลของเวียดนาม นับว่าทั้งสองประเทศมีระดับความเป็นประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเป็นไปในระดับกลางๆ ไม่มีความขัดแย้งกัน ความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นลักษณะผ่านองค์การระหว่างประเทศมากกว่าจะเป็นความสัมพันธ์กันโดยตรง เช่นในช่วงของรัฐบาลชาติชาย

3. ช่วงรัฐบาลฮุน เซน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (แม้จะมีความไม่โปร่งใสและสร้างให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง) กับรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมาจากการทำรัฐประหารโดยตรง การปกครองมีลักษณะเป็นเผด็จการ นับว่ามีแนวความคิดทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกัน ทั้งเป็นรัฐบาลที่มาจากการล้มรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลฮุน เซน จึงน่าที่ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ

จะเลวร้ายลง แต่อย่างน้อยในช่วงระยะเวลา 1 ปีที่พลเอกประยุทธ์อยู่ในอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศยังคงอยู่ในระดับดี ทั้งด้านการเมืองและความมั่นคง และมีแนวโน้มที่ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจจะได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ทฤษฎีสัจนิยมมองว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดำเนินไปโดยปราศจากความไว้นื้อเชื่อใจกัน รัฐมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งรัฐ โดยสร้างความแข็งแกร่งเพื่อป้องกันการรุกรานจากศัตรู และประเทศที่อยู่ติดกันมีแนวโน้มที่จะมีความขัดแย้งกันสูงเนื่องจากมีเขตแดนติดต่อกัน และมีความน่าจะเป็นที่จะเกิดสงครามการสู้รบ เนื่องจากสามารถขับเคลื่อนกองกำลังทหารได้สะดวกรวดเร็ว ทฤษฎีนี้สามารถอธิบายความขัดแย้งระหว่างสองประเทศได้เป็นอย่างดี ความขัดแย้งทางด้านความมั่นคงจากปัญหาพรมแดน โดยเฉพาะกรณีเขาพระวิหาร มาจากความไม่ไว้นื้อเชื่อใจทั้งในระดับรัฐบาลหลายรัฐบาล และในหมู่ประชาชนของทั้งสองประเทศ ซึ่งโดยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลแล้วมีความเป็นมิตรกัน โดยจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี รวมทั้งการติดต่อค้าขายกันระหว่างประชาชนของสองประเทศในพื้นที่ชายแดน แต่ก็อาจถูกนักการเมืองของทั้งสองประเทศกระตุ้นความรู้สึกไม่เป็นมิตรนี้ให้ประทุขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศได้โดยง่าย ความไม่ไว้นื้อเชื่อใจซึ่งกันและกันได้ถูกปลูกฝังกันมาอย่างยาวนานด้วยประวัติความสัมพันธ์ที่เป็นศัตรูกันในหลายๆ ช่วงในอดีต และด้วยเจตนาที่จะปลูกฝังความรักชาติโดยการหล่อเลี้ยงความเกลียดชังและความไม่ไว้นื้อเชื่อใจซึ่งกันและกันที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ มาจนถึงปัจจุบันโดยผู้นำสังคมในทั้งสองประเทศ ส่วนอุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันทางด้านเศรษฐกิจก็มีรากฐานมาจากความไม่ไว้นื้อเชื่อใจและหวาดระแวงว่าจะถูกเอาเปรียบจากอีกประเทศหนึ่ง รวมทั้งความหวาดระแวงที่มีต่อนักการเมืองของตนเองว่าจะยอมเสียเปรียบประเทศที่ประชาชนมีความรู้สึกไม่เป็นมิตรเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และเป็นความจริงอย่างยิ่งที่การมีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทางเกือบ 800 กิโลเมตรจะนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันได้โดยง่าย ซึ่งได้ปรากฏขึ้นแล้วหลายครั้ง แต่ด้วยเหตุเดียวกันนี้ การปะทะกันด้วยกำลังจะเกิดความเสียหายกับประชาชนทั้งสองฝ่ายทำให้โดยทั่วไปแล้วความรุนแรงของการปะทะจะถูกจำกัดให้อยู่ในระดับต่ำ

การทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 1 ได้หยิบยกกรอบความคิดที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เพื่อสร้างความเข้าใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชา โดยนักวิชาการส่วนใหญ่มองว่าการเมืองภายใน อันหมายถึง ผู้นำทางการเมืองและความมีเสถียรภาพทางการเมือง ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ สำหรับประเทศที่ในอดีตเคยมีความขัดแย้งและประชาชนมีความเกลียดชังกัน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะเลวลงก็ต่อเมื่อรัฐบาลฝ่ายหนึ่งนำปัจจัยเชิงลบเหล่านี้มาใช้สร้างความชอบธรรมและสร้างฐานคะแนนเสียงให้แก่ฝ่ายตน โดยที่รัฐบาลอีกฝ่ายไม่ได้มีแนวความคิดเดียวกันหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน (Deth 2014)

นักวิชาการทางการเมืองหลายท่าน มีความเห็นว่าความขัดแย้งในกรณีเขาพระวิหารและ ปัญหาพรมแดนถูกนำมาใช้ในการสร้างฐานคะแนนเสียงให้กับนักการเมืองทั้งสองประเทศ การเน้นย้ำ เรื่องการสูญเสียดินแดน เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างอัตลักษณ์ของคนในรัฐและการสร้างความชอบธรรม ให้กับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล (นิธิ เอียวศรีวงศ์ อ้างถึงใน Jory 2011) ในกัมพูชา การนำปราสาทพระวิหาร ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเป็นผลสำเร็จ และความขัดแย้งตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาที่ปะทุขึ้นก่อน การเลือกตั้งปี ค.ศ. 2008 ได้ถูกตีความว่าเป็นการเรียกคะแนนเสียงให้พรรคประชาชนกัมพูชาของฮุน เซน (ชาญวิทย์ 2556, Hughes 2009, Wagener 2011) โดยอาศัยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ “ศัตรูกายนอก” เพื่อมาจัดการกับ “ศัตรูกายใน” ผลการเลือกตั้งในครั้งนี้ปรากฏว่า พรรคประชาชนกัมพูชาชนะการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การปะทะกับกำลังทหารของไทยที่ยืดเยื้อมาตลอดช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รวมทั้ง การยื่นคำร้องให้ศาลโลกตีความคำพิพากษาคดีปราสาทพระวิหาร ค.ศ. 1962 (ถึงแม้คำพิพากษา ของศาลโลกในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2013 จะมีส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อกัมพูชา แต่ก็เกิดขึ้นเมื่อการเลือกตั้ง ผ่านพ้นไปแล้ว) ไม่ได้ช่วยให้ฮุน เซนได้รับคะแนนนิยมสูงขึ้น ในทางตรงกันข้าม ผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2013 พรรคของฮุน เซนได้รับคะแนนเสียงลดลงอย่างมาก จากที่ได้ 90 ที่นั่งในสภาลดลงเหลือเพียง 68 ที่นั่ง ซึ่งมากกว่าพรรคคู่แข่งใหม่เพียง 13 ที่นั่ง

สำหรับประเทศไทย ในช่วงเวลาที่ประชาชนในประเทศแตกแยกกันเป็นสองฝ่ายอย่างรุนแรง ตั้งแต่ก่อนอภิสิทธิ์เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี การส่งเสริมวาทกรรม “ชายชาติ” และ “กู้ชาติ” จากกรณีพิพาท เขาพระวิหาร แทนที่จะสร้างความสามัคคีของคนในชาติ กลับเป็นส่วนขยายความแตกแยกให้รุนแรงยิ่งขึ้น แม้เมื่อมีการปะทะกับกำลังทหารกัมพูชารุนแรงขึ้นในปี ค.ศ. 2011 ความรักชาติและความสามัคคี จากการมี “ศัตรูกายนอก” ที่ชัดเจนในช่วงเวลานั้น ไม่สามารถสู้กระแสความเกลียดชังในระหว่างคน ในชาติที่ถูกปลุกระดมอยู่ตลอดเวลาได้ และการเปลี่ยนแปลงคะแนนเสียงที่เกิดขึ้นได้มาจากเหตุการณ์ ภายในประเทศเป็นสำคัญ

สิ่งที่ปรากฏในช่วงเวลานั้นก็คือ ความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชาเป็นผลมาจากปัจจัย ทางการเมืองและความมั่นคงภายในประเทศทั้งสองและการตัดสินใจของผู้นำประเทศในขณะนั้นว่า จะเพิ่มหรือบรรเทาความรุนแรงของความขัดแย้ง ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ สอดคล้องกับคำอธิบาย ของกรอบการวิเคราะห์แบบ first image perspective ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงนโยบายและการกระทำ ของรัฐ โดยมองว่ารัฐคือมวลรวมของปัจเจกบุคคล และปัจเจกบุคคลมีความต้องการที่หลากหลายและ มีความเห็นแก่ตัว และเพื่อตอบคำถามที่ว่า ความคิดเห็นของประชาชนในชาติส่งผลต่อนโยบาย และพฤติกรรมของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากน้อยเพียงใด จากการทบทวนวิวัฒนาการ ทางการเมืองไทยและกัมพูชาในช่วง 80 ปีที่ผ่านมา พบว่าทั้งสองประเทศยังไม่ก้าวล่วงไปสู่ความมั่นคง

ทางการเมือง ประเทศได้ผ่านวัฏจักรของการเปลี่ยนแปลงระหว่างระบอบประชาธิปไตยและระบอบเผด็จการหลายรอบ และมีเพียงช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้นที่รัฐบาลประชาธิปไตยจะสามารถดำเนินการบริหารประเทศไปได้อย่างราบรื่น และสามารถดำเนินนโยบายการต่างประเทศที่รักษาผลประโยชน์แห่งชาติไปพร้อมๆ กับการสร้างความสัมพันธ์ภาพที่ดีกับนานาประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน ความไม่มั่นคงภายในทำให้ผู้นำรัฐบาลต้องพิจารณาผลกระทบจากนโยบายการต่างประเทศของตนต่อความคิดเห็นของประชาชนด้วยเสมอ เพื่อรักษาคะแนนความนิยมจากประชาชน ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่นโยบายหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศได้

ความขัดแย้งภายในประเทศและลัทธิชาตินิยมต่อต้านกัมพูชาของประเทศไทย ส่งผลให้ความพยายามในการบูรณาการทางเศรษฐกิจและความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นทวิลักษณ์ที่ขัดแย้งกันอย่างรุนแรง (พวงทอง 2556) โดยที่ผ่านมา กลุ่มการเมืองต่างๆ ได้ให้น้ำหนักแก่ “ผลประโยชน์แห่งชาติ” อันหมายถึงการดำรงอยู่ในอำนาจของกลุ่มตน มากกว่าผลประโยชน์แห่งชาติที่แท้จริง ที่ต้องอาศัยความสามัคคีของคนในชาติและความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อสร้างประโยชน์ร่วมกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ให้หมดไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กระทรวงต่างประเทศ. 2551. กรณีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.
- กระทรวงการต่างประเทศ. 2554. “ข้อมูลที่ประชาชนไทยควรทราบ เกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหาร และการเจรจาเขตแดนไทย-กัมพูชา,” กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.
- กระทรวงการต่างประเทศ. 2556. “50 ปี 50 ประเด็น ถาม-ตอบ กรณีปราสาทพระวิหาร,” กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.
- กระทรวงการต่างประเทศ. 2556. “ความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับกัมพูชา,” <http://www.eastasiawatch.in.th/relationship.php?id=1§ion=political>, เข้าถึง มิถุนายน 2558.
- กระทรวงการต่างประเทศ. 2557. “กัมพูชา,” <http://www.mfa.go.th/main/th/world/70/10277>, เข้าถึง ธันวาคม 2557.
- กระทรวงการต่างประเทศ. 2558. “การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-กัมพูชา ครั้งที่ 9,” <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/28/52927>, เข้าถึง มีนาคม 2558.
- กระทรวงพาณิชย์. 2557. “ข้อมูลการค้าไทย-กัมพูชา,” http://www.thaifita.com/trade/aec/tradedata_th-khfeb57.pdf, เข้าถึง มีนาคม 2558.
- กองโฆษณาการ. 2484. ประเทศไทย เรื่องการได้ดินแดนคืน. พระนคร: กรมการโฆษณา.
- คำคุณ สิริธิตสมาน. 2557. “พื้นที่ทับซ้อนอ่าวไทย มาจากผลประโยชน์ทับซ้อนของบริษัทน้ำมัน,” ผู้จัดการออนไลน์ 7 กันยายน 2557, <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9570000102547>, เข้าถึง มีนาคม 2558.
- คมชัดลึก. 2552. “ทหารไทยปะทะทหารกัมพูชาบนเขาพระวิหาร,” 3 เมษายน 2552, <http://www.komchadluek.net/detail/20090403/8162/8162.html>, เข้าถึง มีนาคม 2558.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2549. “ลูกตา” มติชน 15 มกราคม 2549, <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9490000005696>, เข้าถึง พฤษภาคม 2558.
- ชนิดา พรหมพยัคฆ์-เผือกสม. 2546. “ธงชาติ เพลงชาติ-สร้าง (รัฐ) ชาติไทย เรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส และแผ่ขยายมหาอาณาจักรไทย Pan-Thai-ism,” มติชน ศิลป-วัฒนธรรม, 1 มีนาคม 2546 (ปีที่ 24 ฉบับที่ 5), <http://www.crma.ac.th/histdept/archives/articles/thai-flag.htm>, เข้าถึง พฤศจิกายน 2557.

- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. 2551. “ปราสาทเขาพระวิหาร: กรณีศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองกับลัทธิชาตินิยม,” ประชาไท 20 มิถุนายน 2551, <http://www.prachatai.com/journal/2008/06/17146>, เข้าถึง มิถุนายน 2558.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. 2553. “ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ สังเคราะห์เกมการเมืองเรื่องปราสาทและเขาพระวิหาร: การเมืองแบบนี้ใครได้ประโยชน์,” บทสัมภาษณ์ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์ 21 สิงหาคม 2553.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. 2556. งานเสวนาในหัวข้อ “ศาลโลกกับปัญหาไทย-กัมพูชา,” 24 เมษายน 2556 คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.
- ธีรนนท์ นันทขว้าง. 2554. “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ความขัดแย้งไทย-กัมพูชา มองแบบทวิภาคี หรือพหุภาคี,” 5 กุมภาพันธ์ 2554, <http://www.siamintelligence.com/international-relation-conflict-between-thai-and-cambodia-view-from-bilateral-or-multilateral-framework>, เข้าถึง มีนาคม 2558.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. 2551. แฉเอกสาร ‘ลับที่สุด’ ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. 2505-2551, กรุงเทพฯ: มติชน, หน้า 211.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. 2557. “ลุนครม. ชุดใหม่ ‘JDAไทย-เขมร’ ไฟเขียวชุดน้ำมัน,” 5 กันยายน 2557, http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1409897023, เข้าถึง พฤษภาคม 2558.
- ประชาไท. 2557. “พล.อ.ประยุทธ์เยือนกัมพูชา-ภริยาเยี่ยมศูนย์การสอนภาษาไทย,” 30 ตุลาคม 2557, <http://www.prachatai.com/journal/2014/10/56285>, เข้าถึง มิถุนายน 2558.
- นพดล โชติศิริ (พันเอก). 2551. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการความมั่นคงศึกษา เรื่อง เขตแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน: ประเด็นและปัญหาในการสำรวจและปักปันเขตแดน,” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- นภดลชาติประเสริฐ. 2540. เจ้านโรดม สีหนุ กับนโยบายความเป็นกลางของกัมพูชา, กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2555. “สมเด็จพระนโรดม สีหนุ,” มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับประจำวัน 9-15 พฤศจิกายน 2555, หน้า 30.
- พวงทอง รุ่งสวัสดิ์ทรัพย์. 2539. “การสนับสนุนเขมรแดงกับความรุนแรงของนโยบายต่างประเทศ,” รัฐศาสตร์สาร (19:3).
- พวงทอง ภาวีครพันธ์. 2556. รัฐและขบวนการอนารยะสังคมไทย ในกรณีปราสาทพระวิหาร. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- มติชน. 2554. “เปิดผลการเลือกตั้ง 3 ก.ค. อย่างเป็นทางการ ครบถ้วนทุกเขต และสถิติสำคัญที่ควรบันทึก,” http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1309867931&gpid=03, เข้าถึง มีนาคม 2558.

- มติชน. 2554. “ย้อนปม ‘เอ็มโอยู’ ปี44 จุฬาร่วมผลประโยชน์ไทย-กัมพูชา,” 3 กันยายน 2554, <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=1315026252&grpId=01&catid=01>, เข้าถึง มิถุนายน 2558.
- ยศวดี บุญเกียรติ. 2557. “เมื่อการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกกลายเป็นประเด็นสาธารณะในสังคมไทย,” <http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1216570259.news>, เข้าถึง พฤศจิกายน 2557.
- ศานติ ภัคดีคำ. 2546. “เขมร “เขม่น” ไทย ในแบบเรียนประวัติศาสตร์กัมพูชา,” ศิลปวัฒนธรรม 1 มีนาคม 2546. <http://www.crma.ac.th/histdept/archives/articles/thai-cambodia.htm>, เข้าถึง กรกฎาคม 2557.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. 2554. “ประเด็นขัดแย้งไทย-กัมพูชา ผลกระทบทางเศรษฐกิจอาจอยู่ในวงจำกัด หากเหตุการณ์คลี่คลายในระยะสั้น,” กรุงเทพฯ: บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย.
- สุวันชัย แสงสุขเอี่ยม. 2555. “เหตุที่ต้องยกเลิก MOU 2544 ว่าด้วยพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา,” เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, 29 มกราคม 2555, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1685>, เข้าถึง พฤษภาคม 2558.
- สุวันชัย แสงสุขเอี่ยม. 2557. “คำพิพากษาการขอตีความในคดีปราสาทพระวิหาร: ประเด็นสำคัญที่ควรรู้,” เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, 9 กุมภาพันธ์ 2557, <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?id=1932>, เข้าถึง พฤษภาคม 2558.
- สำนักคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. 2553. “Cambodia,” http://www.boi.go.th/thai/clmv/Back_up/file_index/2010_cam_0.html, เข้าถึง มกราคม 2558.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2551. “ปราสาทพระวิหาร กับอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ,” http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=145545, เข้าถึง ธันวาคม 2557.
- รุ่งมณี เมฆโสภณ. 2551. คนสองแผ่นดิน เรื่องจริงของคนไทยที่สูญเสียความเป็นไทยในยุคล่าอาณานิคม, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์.
- อรอนงค์ น้อยวงศ์. 2535. นโยบายต่างประเทศต่อปัญหา กัมพูชา สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ค.ศ. 1980-1988). วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต รัฐศาสตร์ (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Adams, Brad. 2007. "Cambodia: July 1997: Shock and Aftermath," Human Rights Watch, 27 July 2007, <https://www.hrw.org/news/2007/07/27/cambodia-july-1997-shock-and-aftermath>, accessed February 2015.
- Asian Development Bank. 2015. "Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS)," <https://aric.adb.org/initiative/ayeyawady-chao-phraya-mekong-economic-cooperation-strategy>, accessed March 2015.
- BBC. 2011. "Thailand and Cambodia to accept monitors for border row," 22 February 2011, <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12534980>, accessed June 2015.
- Belarusian News. 2014. "Belarus Ratifies Set of Agreements with Cambodia," 4 November 2014. http://eng.belta.by/all_news/politics/Belarus-ratifies-set-of-agreements-with-Cambodia_i_77051.html, accessed June 2015.
- Chachavalpongpun, Pavin. 2010. "Glorifying the Inglorious Past: Historical Overhangs in Thai-Cambodian Relations," paper prepared for delivery at the Konrad Adenauer Stiftung-funded workshop at Jeju Peace Institute, Republic of Korea, 21-22 April 2010. <http://www.polsci.chula.ac.th/pitch/sempol12/pavin.pdf>, accessed December 2014.
- CNN. 1997. "Hun Sen Claims No Coup in Cambodia," 10 July 1997, <http://edition.cnn.com/WORLD/9707/10/cambodia>, accessed March 2015.
- Council for Social Development. 2002. "National Poverty Reduction Strategy 2003-2005," <http://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/khm/01/122002.pdf>, accessed January 2015.
- Department of State. Bureau of Intelligence and Research. 1966. "International Boundary Study No. 40 Cambodia– Thailand Boundary," <http://archive.law.fsu.edu/library/collection/limitsinseas/ibs040.pdf>, accessed January 2015.
- Doyle, Kevin. 2014. "Challenging Cambodia's Strongman Hun Sen," Aljazeera, 1 January 2014, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/01/challenging-cambodia-strongman-hun-sen-20141184836510703.html>, accessed March 2015.
- Doyle, Michael W. 1995. UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate. International Peace Academy Occasional Paper. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Fuller, Thomas. 2013. "Cambodian Prime Minister Extends Reign Amid Opposition Boycott of Parliament," *New York Times*, 23 September 2013, http://www.nytimes.com/2013/09/24/world/asia/cambodian-opposition-citing-disputed-election-boycotts-opening-of-parliament.html?_r=0, accessed January 2015.
- Hinton, Alexander. 2006. "Khmerness and the Thai 'Other': Violence, Discourse and Symbolism in the 2003 Anti-Thai Riots in Cambodia," *Journal of Southeast Asian Studies* Vol. 37, No. 3, pp. 445-468.
- History Channel. "The Day in History: March 18", <http://www.history.com/this-day-in-history/lon-nol-ousts-prince-sihanouk>, accessed June 2015.
- Hughes, Caroline. 2009. "Cambodia in 2008. Consolidation in the Midst of Crisis," *Asian Survey* Vol. 49, No. 1, pp. 206-212.
- Human Rights Watch. 2007. "Cambodia: July 1997: Shock and Aftermath," <https://www.hrw.org/news/2007/07/27/cambodia-july-1997-shock-and-aftermath>
- International Court of Justice, 2014. "Cases: Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)," <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=284&p1=3&p2=3&case=45&p3=5>, accessed December 2014.
- International Crisis Group. 2011. "Waging Peace: ASEAN and the Thai-Cambodian Border Conflict," *Asia Report* N°215, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/thailand/215%20Waging%20Peace%20--%20ASEAN%20and%20the%20Thai-Cambodian%20Border%20Conflict.pdf>, accessed March 2015.
- International Republican Institute. 2004. "Cambodia 2003 Election: National Assembly Elections," Washington, D.C.: International Republican Institute.
- Jory, Patrick. 2003. "Problem in Contemporary Thai Nationalist Historiography," *Centre of Southeast Asian Studies*, No. 2, <http://kyotoreview.org/issue-3-nations-and-stories/problems-in-contemporary-thai-nationalist-historiography>, accessed January 2015.
- Kasetsiri, Charnvit. 2003. "Thailand and Cambodia: A Love-Hate Relationship," *Kyoto Review of Southeast Asia*, Issue 3: Nations and Other Stories. <http://kyotoreview.org/issue-3-nations-and-stories/a-love-hate-relationship>, accessed December 2014.
- Kasetsiri, Charnvit, Sothirak Pou, and Pavin Chachavalpungpun. 2013. "Preah Vihear: A Guide to the Thai Cambodian Conflict and Its Solutions," Bangkok: White Lotus Press.

- Kiernan, Ben. 2004. *How Pol Pot Came to Power: Colonialism, Nationalism, and Communism in Cambodia, 1930-1975*. New Haven: Yale University Press.
- Kimly Ngoun. 2012. "Thai-Cambodian Conflict Rooted in History," *East Asia Forum*, <http://www.eastasiaforum.org/2012/01/27/thai-cambodian-conflict-rooted-in-history>, accessed January 2015.
- Leifer, Michael. 1961. "Cambodia and Her Neighbors," *Pacific Affairs* 34, no. 2: 361-74.
- Ministry of Foreign Affairs. 2001. "Foreign Ministry reaffirms Koh Kut under Thai sovereignty," <http://mfa.go.th/main/contents/files/media-center-information-28016.pdf>, accessed March 2015.
- Murashima, Eiji. 2005. "Opposing French Colonialism: Thailand and the Independence Movements in Indo-China in the Early 1940s," *South East Asia Research* 13, No. 3: 333-383.
- Naren, Kuch. 2015. "Assembly Approves Members of Reformed NEC," *The Cambodia Daily*, 10 April 2015, <https://www.cambodiadaily.com/news/assembly-approves-members-of-reformed-nec-81772>, accessed May 2015.
- Pawakapan, Puangthong. 2006. "Impact of Thailand Diplomatic Commitment and Economic Investment to Cambodia after 1991: the Role of Neighboring Country to Stabilize and Develop a Post-conflict Country" report presented to Japan International Cooperation Agency, Bangkok Office, June 2006.
- Pawakapan, Puangthong. 2013. *State and Uncivil Society in Thailand at the Temple of Preah Vihear*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Prescott, Victor, and Clive Schofield. 2001. "Undelimited Maritime Boundaries of the Asian Rim in the Pacific Ocean," edited by Shelagh Furness, *International Boundaries Research Unit, Maritime Briefing Vol. 3, No. 1*. International Boundary Research Unit. Durham: University of Durham.
- Rungswasdisab, Puangthong. 1995. "War and Trade: Siamese Interventions in Cambodia 1767-1851," Ph.D. Dissertation, University of Wollongong.
- Sarith, Heng. 2014. "Cambodia's Foreign Policy Grand Strategy: Cambodia Needs to Step Up its Foreign Policy, if It Is to Play a More Active Role in the Region," <http://thediplomat.com/2014/09/cambodias-foreign-policy-grand-strategy>, accessed May 2015.

- Shenon, Philip. 1993. "Pol Pot & Co.: The Thai Connection—A Special Report; In Big Threat to Cambodia, Thais Still Aid Khmer Rouge," *New York Times*, 19 December 1993, <http://www.nytimes.com/1993/12/19/world/pol-pot-thai-connection-special-report-big-threat-cambodia-thais-still-aid-khmer.html>, accessed January 2015.
- Sok Udom Deth, 2014. "Factional Politics and Foreign Policy Choices in Cambodia-Thailand Diplomatic Relations, 1950-2014," Ph.D. Dissertation, Universität zu Berlin.
- St. John, Ronald Bruce. 1994. "Preah Vihear and the Cambodia-Thailand Borderland," *IBRU Boundary and Security Bulletin*, https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/bsbfirstpages/bsb1-4_john_p1.pdf, accessed January 2015.
- St. John, Ronald Bruce. 1998. *The Land Boundaries of Indochina: Cambodia, Laos and Vietnam*, edited by Clive Schofield, *Boundary and Territory Briefing Vol. 2, No. 6*. International Boundary Research Unit. Durham: University of Durham.
- Strangio, Sebastian. "The House that Hun Sen Built," *Foreign Policy* 13 January 2015. <http://foreignpolicy.com/2015/01/13/the-house-that-hun-sen-built-cambodia>, accessed March 2015.
- The Telegraph. 2011. "Thailand Cambodian Clashes: Timeline," 7 February 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/cambodia/8308298/Thailand-Cambodian-clashes-timeline.html>, accessed March 2015.
- Thearith, Leng. 2015. "Cambodia's Unsteady Foreign Policy Balance," published on East Asia Forum website, <http://www.eastasiaforum.org/2015/07/03/cambodias-unsteady-foreign-policy-balance>, accessed July 2015.
- Theeravit, Khien. 1982. "Thai-Kampuchean Relations: Problems and Prospects." *Asian Survey*, Vol. 22, No. 6: pp. 561-576.
- United Nations. 2014. "1958 Geneva Conventions on the Law of the Sea," <http://legal.un.org/avl/ha/gclos/gclos.html>, accessed June 2015.
- United Nations. 2015. "Map:Thailand," <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/thailand.pdf>, accessed March 2015.
- Wagener, Martin. 2011. "Lessons from Preah Vihear: Thailand, Cambodia, and the Nature of Low-Intensity Border Conflicts." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 30, No. 3: pp. 27-59.
- Weltig, Matthew. 2009. *Pol Pot's Cambodia*. Minneapolis: Twenty-First Century Books.

